



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

ANÁLISIS DEL DESARROLLO LOCAL EN MUNICIPIOS DEL SUROESTE DEL ESTADO  
DE MÉXICO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
DOCTOR EN CIENCIAS SOCIALES

P R E S E N T A

FELIPE GABINO MACEDO

DIRECTORA DE TESIS: DRA. LETICIA CONTRERAS OROZCO

TOLUCA, MÉXICO, 24 DE NOVIEMBRE DE 2020

## INDÍCE

	<b>Pág.</b>
<b>Introducción</b>	6
<b>Capítulo 1. La concepción hegemónica del desarrollo como teoría y práctica de la acción gubernamental</b>	9
1.1. Origen e institucionalización del desarrollo. La perspectiva económica	9
1.2. Neoliberalismo y reforma del Estado	14
1.3. El desarrollo humano	17
1.4. Crecimiento económico y desarrollo humano	23
1.5. El desarrollo local	27
1.5.1. La importancia de la identidad en el desarrollo local	32
1.5.2. La iniciativa local y su efecto territorial: Proposición de un esquema interpretativo y de acción	36
1.5.3. El desarrollo endógeno y territorial	39
1.6. Políticas públicas en el desarrollo local	43
<b>Capítulo 2. La política de desarrollo en México y el Estado de México</b>	48
2.1. Antecedentes de la política de desarrollo en México	48
2.2. La política de desarrollo en México a partir del Neoliberalismo	55
2.3. Políticas de desarrollo regional-local en el Estado de México	64
2.4. Entorno demográfico, social y económico del Estado de México	68
2.5. Regionalización actual del Estado de México	72
2.6. La importancia de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030 en los procesos de desarrollo regional-local del Estado de México	77
<b>Capítulo 3. Metodología de análisis del desarrollo local en municipios del suroeste del Estado de México</b>	82
3.1. Propuesta metodológica	82
3.2. Construcción de la metodología de análisis del desarrollo local en municipios del suroeste del Estado de México	85
3.3. Criterios de selección de los municipios del suroeste del Estado de México en el	89

contexto espacial en el que se encuentra inmersa	
3.4. Panorama socioeconómico de los municipios del suroeste del Estado de México	91
3.4.1. Características demográficas	91
3.4.1.1. Pobreza	93
3.4.1.2. Marginación	97
3.4.1.3. Población Económicamente Activa (PEA) y Población Económicamente Inactiva (PEI)	99
3.4.1.4. Población Económicamente Activa (PEA) según sector de actividad económica 2016	100
<b>Capítulo 4. El desarrollo local en los municipios del suroeste del Estado de México</b>	103
4.1. El desarrollo local en el municipio de Amatepec	103
4.1.1. Factores territoriales como elementos articuladores del desarrollo local del municipio de Amatepec	103
4.1.1.1. Distribución de la población por tamaño de localidad	104
4.1.1.2. Uso actual del suelo	104
4.1.1.3. Infraestructura vial y accesos	105
4.1.2. El papel de los actores locales en el proceso de desarrollo local del municipio de Amatepec	107
4.1.3. La identidad local en el proceso de desarrollo del municipio de Amatepec	111
4.2. El desarrollo local en el municipio de Luvianos	113
4.2.1. Factores territoriales como elementos articuladores del desarrollo local en el municipio de Luvianos	113
4.2.1.1. Distribución de la población por tamaño de localidad	113
4.2.1.2. Uso actual del suelo	114
4.2.1.3. Infraestructura vial y accesos	115
4.2.2. El papel de los actores locales en el proceso de desarrollo local del municipio de Luvianos	116
4.2.3. La identidad local en el proceso de desarrollo del municipio de Luvianos	120

4.3. El desarrollo local en el municipio de Tejupilco	124
4.3.1. Factores territoriales como elementos articuladores del desarrollo local en el municipio de Tejupilco	124
4.3.1.1. Distribución de la población por tamaño de localidad	124
4.3.1.2. Uso actual del suelo	125
4.3.1.3. Infraestructura vial	125
4.3.2. El papel de los actores locales en el proceso de desarrollo local del municipio de Tejupilco	126
4.3.3. La identidad local en el proceso de desarrollo del municipio de Tejupilco	131
4.4. El desarrollo local en el municipio de Tlatlaya	135
4.4.1. Factores territoriales como elementos articuladores del desarrollo local en el municipio de Tlatlaya	135
4.4.1.1. Distribución de la población por tamaño de localidad	135
4.4.1.2. Uso actual del suelo	136
4.4.1.3. Infraestructura vial	136
4.4.2. El papel de los actores locales en el proceso de desarrollo local del municipio de Tlatlaya	137
4.4.3. La identidad local en el proceso de desarrollo del municipio de Tlatlaya	142
4.5. Condiciones del desarrollo local en municipios del suroeste del Estado de México	146
Conclusiones	152
Referencias	161

## **Introducción**

En la mayoría de los países de América Latina se observa como común denominador que el modelo capitalista neoliberal, caracterizado por la desigual distribución del ingreso, ha generado un incremento significativo en los niveles de pobreza — en particular en aquellos territorios en los que habitan poblaciones con características rurales — a pesar de la implementación de programas y proyectos dirigidos al desarrollo local. En México existen varias entidades federativas que pueden considerarse como representativas de la situación de pobreza, siendo el Estado de México una de ellas, y dentro de ésta los Municipios del suroeste del Estado de México: Tejupilco, Amatepec, Tlatlaya y Luvianos, considerados como objeto de estudio en la presente investigación.

Por lo tanto, la política de desarrollo local-regional implementada en estos municipios no ha logrado impactar en el mejoramiento de las condiciones de vida de sus ciudadanos, y, por el contrario, los datos demuestran que las acciones emprendidas a través de los planes de desarrollo municipal, no han abonado al cumplimiento de los objetivos del desarrollo y disminución de la pobreza, ya que en su formulación y ejecución sigue predominando la visión convencional, de arriba hacia abajo, que privilegia la dimensión económica, dejando de lado los mecanismos participativos y la identidad local como factor fundamental para generarlos y potenciarlos.

Esta realidad plantea diversas líneas de investigación para comprender y explicar las falencias de las llamadas políticas de desarrollo. Una de esas líneas se ubica en la necesidad de realizar un análisis de la categoría desarrollo, desde su concepción de bienestar en la que predomina una visión económica, misma que hasta la actualidad ha tenido la política de desarrollo local, tanto en términos de su elaboración como de su implementación.

En virtud de lo anterior, el objetivo de este trabajo de investigación es determinar cuáles han sido los factores que han impulsado o frenado el desarrollo local en la región suroeste del Estado de México, específicamente en los municipios de Amatepec, Luvianos, Tejupilco y Tlatlaya, así como explicar las características con las cuales se ha gestado el desarrollo desde el punto de vista endógeno. Para tal efecto, se plantearon las siguientes preguntas de investigación: ¿Cuáles son los factores que impulsan el desarrollo local en la región suroeste del Estado de México? ¿Es la

identidad un factor determinante en el desarrollo local? ¿El desarrollo endógeno puede considerarse un agente de transformación en la región?

La hipótesis planteada como posible respuesta a las preguntas de investigación, señala que: La política de desarrollo en los municipios del suroeste del Estado de México se caracteriza por tener un enfoque descendente que no considera la participación de los actores locales como motor del desarrollo, se centra sólo en la dimensión económica, dejando de lado la dimensión identitaria, por lo tanto, la política de desarrollo local no generará una transformación en la región si no se acompaña de mecanismos participativos que consideren la identidad local como factor fundamental para generar desarrollo endógeno.

Con la finalidad de alcanzar el objetivo planteado se empleó una propuesta metodológica con un enfoque cualitativo, construida a partir de la revisión de propuestas analíticas del desarrollo local de diferentes autores, seleccionando experiencias concretas en el ámbito municipal. Mediante la aplicación de esta modalidad del método de análisis se identificaron las condiciones de desarrollo local presentes en los municipios de estudio, tomando como base la selección de variables divididas en tres grupos: territoriales, participativas e identitarias.

La estructura de este trabajo consta de cuatro capítulos. En el primer capítulo, se abordan principalmente los aspectos teóricos y conceptuales relacionados con el desarrollo, de tal forma que se pueda comprender, primero, el origen y la concepción de desarrollo, y, segundo, abordar su evolución y metamorfosis discursiva. Se realiza una precisión sobre la distinción y conexión existentes entre el crecimiento económico y el desarrollo humano. Asimismo, se hace referencia a la propuesta teórica del desarrollo local y dentro de éste la dimensión cultural-identitaria que constituye un factor fundamental para generar y potenciar la iniciativa local y los mecanismos participativos que contribuyan a mejorar las condiciones de vida. Por último, se aborda lo relativo a las políticas públicas en el desarrollo local.

En el capítulo dos se abordan los aspectos que caracterizan a la política de desarrollo, tanto en lo nacional, como en lo que al Estado de México se refiere. El punto de partida, lo constituyen tanto los argumentos teóricos, como los procesos históricos que definen el desarrollo local y regional del país. Seguido de eso, se hace referencia a las políticas de desarrollo regional-local aplicadas

al Estado de México, así como al entorno demográfico, social y económico de la entidad y a la regionalización actual. Finalmente, se aborda la importancia de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030 en los procesos de desarrollo regional-local del Estado de México.

En el capítulo tres se construye y se presenta una propuesta analítica del desarrollo local, considerando como ámbito de análisis cuatro municipios del suroeste del Estado de México: Amatepec, Luvianos, Tejupilco y Tlatlaya, y, tomando como base la selección de variables divididas en tres grupos: territoriales, participativas e identitarias, contando así con un método que permita identificar las condiciones del desarrollo local en esos municipios. Posteriormente, se señalan los criterios de selección de los municipios objeto de estudio en el contexto espacial en el que se encuentran inmersos, y, se aborda el panorama socioeconómico de los cuatro municipios de estudio.

En el capítulo cuatro se realiza un análisis del desarrollo local en los cuatro municipios del suroeste del Estado de México, empleando para tal efecto la propuesta metodológica presentada en el capítulo tres. Mediante la aplicación del método de análisis del desarrollo local se identifican las condiciones de desarrollo local presentes en los municipios de estudio, determinando cuáles han sido los factores que han impulsado o frenado este proceso, así como las características con las cuales se ha gestado el desarrollo desde el punto de vista endógeno.

Para tal efecto, en cada municipio de estudio se identifican los factores territoriales como elementos articuladores del desarrollo local; asimismo, con los resultados de las entrevistas semiestructuradas formuladas a actores gubernamentales y actores locales, se realiza un análisis del papel de los actores locales que han influido o influyen en el proceso de desarrollo local; y, se identifican rasgos identitarios que han tenido, o en su caso, podrían tener una incidencia decisiva en los procesos de desarrollo local en los municipios de estudio. Finalmente, se exponen las conclusiones a las que se logró arribar a partir del trabajo de investigación realizado.

## **Capítulo 1. La concepción hegemónica del desarrollo como teoría y práctica de la acción gubernamental**

En el presente capítulo se abordan principalmente los aspectos teóricos y conceptuales relacionados con el desarrollo, de tal forma que se pueda comprender, primero, el origen y la concepción de desarrollo, que tuvo lugar en Estados Unidos en los años inmediatamente posteriores a la Segunda Guerra Mundial y, segundo, abordar su evolución y metamorfosis discursiva.

Se realiza una precisión sobre la distinción y conexión existentes entre el crecimiento económico y el desarrollo humano, apreciándose al desarrollo humano como el eje central de la actividad humana y el crecimiento económico como un medio fundamental para impulsarlo; pero, al mismo tiempo, se enfatiza en que el crecimiento promueve el desarrollo humano a medida que la base de recursos se amplía, en tanto que un mayor desarrollo humano genera más crecimiento a medida que una población más sana y educada contribuye a mejorar el desempeño económico.

Asimismo, se hace referencia a la propuesta teórica del desarrollo local y dentro de éste la dimensión cultural-identitaria que constituye un factor fundamental para generar y potenciar la iniciativa local y los mecanismos participativos que contribuyan a mejorar las condiciones de vida. Finalmente, y en virtud de que las iniciativas de desarrollo difieren de un territorio a otro, de una localidad a otra, y son la población y sus organizaciones quienes deciden como responder a los desafíos a los que cada uno de los lugares y territorios se enfrenta en este proceso, se aborda lo relativo a las políticas públicas en el desarrollo local.

### **1.1. Origen e institucionalización del desarrollo. La perspectiva económica**

A comienzos del siglo XX, en toda la región latinoamericana se sintió el ascenso de Estados Unidos. Las relaciones Estados Unidos-Latinoamérica adoptaron un doble sentido desde comienzos del siglo. Si de una parte quienes estaban en el poder percibían que había oportunidades para un intercambio justo, de otra, los Estados Unidos, se sentían cada vez más autorizados para intervenir en los asuntos latinoamericanos (Escobar, 2007). Desde la política intervencionista del “gran garrote” de comienzos del siglo hasta el principio del “buen vecino”

de los años treinta, las dos tendencias coexistieron en la política exterior norteamericana hacia Latinoamérica, y la última tuvo repercusiones mucho más importantes que la primera.

El primer giro importante se produjo en los años treinta y cuarenta, período en el que la mayoría de los países de la región abandonaron los planteamientos ortodoxos para adoptar una estrategia de industrialización basada en la sustitución de importaciones junto con las políticas intervencionistas que ésta suponía (Rosenthal, 1996). Los factores económicos que impulsaron este cambio derivan de la crisis de los años treinta, puesto que los países comenzaron a hacer frente a la grave depresión y la restricción de divisas que ésta había provocado, restringiendo las importaciones y estimulando la oferta interna. Una vez superado el problema de escasez de divisas gracias a la acumulación de reservas durante la segunda guerra mundial, la dificultad para adquirir bienes manufacturados en los mercados internacionales impuso la necesidad de seguir aplicando el modelo de sustitución de importaciones, especialmente en los países más grandes.

Una aproximación inicial a la naturaleza del desarrollo como discurso son sus premisas fundamentales, tal como fueron formuladas en los años cuarenta y cincuenta. La premisa básica era la creencia del papel de la modernización como única fuerza capaz de destruir supersticiones y relaciones arcaicas, sin importar el costo social, cultural y político (Escobar, 2007).

La industrialización y la urbanización eran consideradas rutas progresivas e inevitables hacia la modernización. Solo mediante el desarrollo material podría producirse el progreso social, cultural y político. Esta opinión determinó la creencia de que la inversión de capital era el elemento más importante del crecimiento económico y el desarrollo. El avance de los países pobres se concibió entonces, desde el comienzo, en función de grandes suministros de capital para proporcionar la infraestructura, la industrialización y la modernización global de la sociedad.

Por lo anterior, los elementos más importantes en la formulación de la teoría del desarrollo fueron el proceso de formación de capital, y sus diversos factores, entre ellos tecnología, población y recursos, política fiscal y monetaria, industrialización y desarrollo agrícola, intercambio y comercio. Existía también una serie de factores ligados a consideraciones culturales, como la educación y la necesidad de fomentar los valores culturales modernos.

Finalmente, estaba la necesidad de crear instituciones adecuadas para llevar adelante la compleja labor, por lo cual se dio origen a las organizaciones internacionales, tales como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), creados en 1944, y la mayoría de las agencias técnicas de las Naciones Unidas (también producto de mediados de los años cuarenta); oficinas de planificación nacional que se multiplicaron en América Latina especialmente después de la iniciación de la Alianza para el Progreso a comienzos de los años sesenta; y agencias técnicas de otros tipos. Escobar (2007) agrega:

Uno de los muchos cambios que ocurrió a comienzos de la segunda posguerra fue el descubrimiento de la pobreza masiva en Asia, África y América Latina. Relativamente insignificante y en apariencia lógica, el hallazgo habría de proporcionar el ancla para una importante reestructuración de la cultura y la economía política globales. El discurso bélico se desplazó al campo social y hacia un nuevo territorio geográfico: el Tercer Mundo. Atrás quedó la lucha contra el fascismo. En la rápida globalización de la dominación mundial por Estados Unidos, la “guerra a la pobreza” en el Tercer Mundo comenzó a ocupar un lugar destacado. (p. 48)

La “era del desarrollo”, inició en 1949, siendo Harry Truman el presidente de los Estados Unidos de Norteamérica. Fue entonces cuando comenzó a marcarse la hegemonía de ese país en el mundo y empezó a categorizarse como “subdesarrollados” a los países que no se adecuaban a sus patrones. Fue en ese momento cuando la pobreza se constituyó en un constructo global.

Los países pobres que comenzaron a denominarse “subdesarrollados” eran los que se encontraban por debajo de un producto bruto per cápita, fijado arbitrariamente en comparación y oposición a los países “desarrollados” (Álvarez, 2008a). El desarrollo apareció como sinónimo de crecimiento económico y, éste último igual a crecimiento del producto bruto per cápita. Los países pobres eran los que tenían menos de cien dólares por persona.

Por este antojadizo acto de distinción, casi dos tercios de la población mundial se transformaron en subdesarrollados. Fue así como Estados Unidos comenzó a promover el mito del crecimiento sostenido y la necesidad de instalar en el tercer mundo programas de alivio a la pobreza, para reasegurar su hegemonía en el contexto de la guerra fría. (Álvarez, 2008a, p. 84)

De esta manera, los organismos internacionales de crédito lograron justificar su intromisión en las políticas económicas periféricas locales, condicionando el otorgamiento de préstamos a aquellos países que incentivaran la inversión extranjera. Sin embargo, los objetivos de lucha contra la pobreza no se cumplieron, toda vez que las políticas de desarrollo —lejos de promover el alivio a las restricciones materiales, así como respetar las formas de vivir y de pensar de esos pueblos—, funcionaron como instrumentos de poder y control, como formas de neutralizar la creciente exclusión social, debilitando así las economías de subsistencia doméstica y la masiva migración de la población campesina a las ciudades, acelerando los procesos de urbanización y abandono del campo, circunstancias que constituyeron las causas de la pobreza (Escobar, 2007).

La cultura de los latinoamericanos y caribeños era considerada por este discurso como un todo homogéneo de características tradicionales, arcaicas, atrasadas y poco proclives a comportamientos denominados modernos: urbanos, predominancia de familias nucleares, relaciones impersonales, incentivo al ahorro y al trabajo productivo tendiente al lucro, democracia liberal restringida a las élites, etc. Al mismo tiempo estos atributos constituían también la causa de la pobreza.

En este mismo sentido, para resumir la relación entre modernización, urbanización y pobreza, Oscar Lewis (1961) acuñó la idea de la cultura de la pobreza, concibiendo a la pobreza como una subcultura que surge en situaciones de desempleo, con un rápido crecimiento urbano debido a la migración interna como componente básico. La representación de los pobres se basaba en el pensamiento social de la mitad del siglo pasado, considerando a las personas como pasivas, con cierta tendencia a la violencia, a la agresividad, sin respeto por la propiedad privada, con resignación y falta de expectativas.

Además, se consideraba que la cultura de la pobreza surgía como producto del trabajo ocasional, los bajos ingresos, las malas condiciones de vida y los bajos niveles de educación. Respecto a lo que Lewis denomina sentido de comunidad, se señala la asociación entre la condición marginal y el bajo grado de organización, que parece ser el mal mayor de la cultura de la pobreza. Así también, se define a la cultura de la pobreza como falta de participación e integración de los pobres en las principales instituciones de la sociedad (Lewis, 1964).

Entre las décadas de 1960 y 1970 los procesos de industrialización sustitutivos de importaciones ya se habían consolidado en algunos países de América Latina; se pensaba que el proceso de industrialización tendría un efecto “rebalse” e incorporaría a las poblaciones excluidas a los beneficios derivados de la modernización (mito denominado el efecto de filtración). Para entonces, la pobreza se asociaba al concepto de marginalidad.

Los marginales eran las poblaciones que quedaban fuera de los beneficios de la modernidad y del desarrollo, ya sea por su personalidad marginal, por su origen cultural o rural o por las formas de vida en las ciudades. En algunos casos, se trataba de una marginalidad cultural, en otros de una personalidad marginal, o de una marginalidad territorial o ecológica en las ciudades.

Se llamaba marginales a los asentamientos periféricos de las ciudades caracterizados por la precariedad de la vivienda, del hábitat y de sus habitantes. El género común en estas concepciones fue la auto marginación de los grupos excluidos de los procesos de transición al desarrollo. Las causas de la marginalidad generalmente se analizan como provenientes de los mismos grupos que los conforman, asignándoles falta de integración y apatía a los marginales (Álvarez, 2008b).

Desde todas estas perspectivas, la marginación era una consecuencia desafortunada y evitable del crecimiento urbano rápido, dentro de la situación de subdesarrollo. Los esfuerzos habrían de concentrarse, en una especial forma de intervención social para lograr la modernización para el cambio de los protagonistas: el desarrollo comunitario. En ese sentido la pobreza y la marginalidad eran concebidas como un mal transitorio.

“A finales de la década de 1960 y durante la primera mitad de 1970, se produjo una transformación significativa en el concepto de desarrollo, trayéndose a primer plano la consideración de factores sociales y culturales” (Álvarez: 2008b, p. 66). Esta transformación ocurrió después de reconocer los pobres resultados obtenidos mediante las intervenciones impuestas desde arriba basadas en inyecciones masivas de capital y de tecnología. A partir de allí, el Banco Mundial trató de promover el desarrollo comunitario, considerándose que los pobres debían participar en los programas e implicar a los beneficiarios directos de modo substancial.

## **1.2. Neoliberalismo y reforma del Estado**

Desde el punto de vista económico, los años ochenta del siglo pasado han sido considerados como una “década perdida”, específicamente en lo concerniente a las promesas del desarrollo, pues se trató de un periodo en el que prevaleció el pesimismo con relación a las ilusiones de crecimiento que había sustentado la ayuda y la cooperación internacional (Álvarez, 2008b). El informe de la CEPAL (1990) sobre la situación económica y social de América Latina en los años ochenta señala que:

El costo social del ajuste recayó, de manera desproporcionada, sobre los trabajadores y los estratos de ingresos medios, quienes absorbieron el grueso de los sacrificios asociados al síndrome de estancamiento con inflación. Uno de los fenómenos que más llama la atención en los años ochenta es, en efecto, la magnitud del ajuste distributivo y la intensidad del sacrificio realizado por los estratos más desprotegidos de la población. (p.p. 26-28)

Asimismo, la crisis de la economía debilitó la capacidad de importantes segmentos de la población de adquirir servicios en el mercado, por lo que aumentó la demanda de servicios públicos en aspectos tan vitales como la educación y la salud, en circunstancias de progresiva reducción de la inversión pública social por habitante en esas áreas (CEPAL, 1990). Esta convergencia se manifestó en varios aspectos fundamentales de la formulación de políticas, entre otros una evidente tendencia a la liberalización, una mayor confianza en las fuerzas del mercado como principal mecanismo de asignación de recursos, la adopción de políticas públicas menos "intervencionistas" y una mayor coherencia de las políticas macroeconómicas. Rosenthal (1996) agrega que:

Así como la crisis de los años treinta dio origen al modelo de sustitución de importaciones y a una mayor intervención del sector público, la crisis de los años ochenta marcó el comienzo de un desplazamiento hacia economías más abiertas y orientadas al mercado. Este cambio en el pensamiento económico se dio con el surgimiento de un nuevo paradigma, definido como “neoliberal”. (p. 11)

En términos más sencillos, John Williamson (1990) se refirió a este marco de formulación de políticas como "El Consenso de Washington"<sup>1</sup>. Este enfoque se ha reflejado en algunas reformas fundamentales de las políticas y los mercados, y tiene un doble objetivo de estabilización macroeconómica y desarrollo de la competitividad internacional. Las condiciones impuestas por la globalización establecieron una serie de vínculos con un efecto casi simultáneo entre los diferentes Estados, que afectó o modificó los mercados, los sistemas políticos, los sistemas administrativos y a la sociedad en general. Los gobiernos enfrentaron un desajuste entre el modelo del Estado interventor vigente hasta la década de 1970 y las nuevas circunstancias.

Para el caso de América Latina, los Estados debieron adecuar sus procesos internos y hacer frente a crisis económicas, crisis de legitimidad y procesos de democratización. Sin embargo, el reto también involucraba ajustes estructurales que permitieran a los Estados emergentes su participación en una dinámica global, en donde, por un lado, se hicieron evidentes los desequilibrios económicos; pero, por otro, se hizo necesaria su participación e integración a esa nueva dinámica internacional.

Durante la década de 1980, en un panorama de severa crisis económica, de un gran déficit fiscal, gobiernos latinoamericanos —entre ellos México— recurrieron al apoyo de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial, quienes al otorgar créditos establecieron una serie de recomendaciones que replanteaban el papel del Estado, a través del proceso de creación o transformación de instituciones.

Para Contreras (2012) “esta reforma puede entenderse como una reforma institucional de las estructuras del Estado que se traduce en una mayor presión para que las instituciones estatales sean capaces de dar respuesta eficiente a las demandas de la sociedad” (p. 77). Desde la visión de que los Estados no pueden ni deben quedar al margen de los cambios de la globalidad, su rediseño debe considerar el contexto mundial, y en ese sentido deben contar también con una gestión ligada a la competitividad, así como capacitar y revalorizar a su personal y centrar la atención en el

---

<sup>1</sup> El Consenso de Washington preconiza la liberalización de las economías, el protagonismo del sector privado y, la reducción del papel del estado; todo ello conlleva a que se abandonen los presupuestos sociales en la concepción del desarrollo y se vuelvan a primar los indicadores económicos (IPC, 2004, p. 280).

ciudadano.

Ante la necesidad de mejorar el sector público, de hacerlo más productivo y eficiente en términos de competitividad y de calidad —ésta última condición impuesta por la globalización—, es que surge un cambio de paradigma de la Administración Pública, incorporando nociones de relación Estado-sociedad, Gerencia Pública, Nueva Gestión Pública, y Gobernanza, todas asociadas a una idea de buen gobierno. Asimismo, se retoman en el discurso gubernamental los argumentos de la descentralización y el desarrollo local, cobrando mayor fuerza.

Las diferencias en la conformación de los estados determinan la capacidad de adoptar reformas tipo Nueva Gestión Pública (NGP) en gran escala. Algunos factores como la macroeconomía, los partidos políticos, el sistema político y las tradiciones del estado determinan la forma en la que se pueden llevar a cabo dichas reformas, es decir, el contexto institucional. Desde esta perspectiva, en la cual se reconoce la diversidad de gobiernos y al mismo tiempo la necesidad común de enfrentar los nuevos retos, se identifican cuatro tendencias mundiales que afectan sobre todo a los países emergentes:

- 1) Construcción o reconstrucción del estado: tendencia que manifiestan países africanos o de Europa oriental;
- 2) Modernización del estado: comprende un proceso de reajuste de las instituciones del estado y de la gestión pública ante la necesidad de mejorar la calidad y la participación del gobierno;
- 3) Reconfiguración del papel del Estado: se refiere a la introducción de modificaciones que impactan las capacidades de respuestas cualitativas y cuantitativas del propio estado, la descentralización incrementa la importancia de los gobiernos locales, que es además uno de los rasgos impulsados por la globalización; y,
- 4) Revitalización de la democracia (Contreras, 2012, p. 78).

Williamson (1990) denominó a estas reformas iniciales como “de primera generación”, las cuales obedecieron fundamentalmente a las reglas del capitalismo: buscar siempre el crecimiento, sin importar las consecuencias ecológicas, sociológicas o geopolíticas (incluso se define la crisis como bajo crecimiento); siempre se relaciona con cambios tecnológicos y de estilo de vida, el progreso es inevitable; y siempre es conflictivo, abundan las luchas de clase y de otro tipo

(Harvey, 2009). En otras palabras, el objetivo fundamental de estas medidas consistía en lograr la reducción del tamaño del Estado.

El último aspecto de la formulación de políticas en la década de 1980 son los acuerdos oficiales de integración económica. Como se sabe, en los años cincuenta y sesenta se firmaron varios acuerdos de libre comercio o de creación de mercados comunes, que contribuyeron en gran medida a la industrialización con fines de sustitución de importaciones, y que fueron objeto de múltiples críticas, al igual que la estrategia. Durante la primera mitad de los años ochenta, estos acuerdos prácticamente desaparecieron del panorama regional, para reaparecer años más tarde bajo un aspecto diferente, el de una segunda generación de acuerdos, más compatibles con las estrategias orientadas a las exportaciones, que son los que se han adoptado en el último decenio del siglo XX.

En el contexto latinoamericano, con relación a lo que ha sido el desarrollo como discurso y como práctica incorporado al ámbito del análisis institucional, destaca un importante cambio en la perspectiva que había predominado desde los años cincuenta, cuya característica es su énfasis en los factores de tipo económico. Esta nueva visión del desarrollo, que comenzó a propagarse desde la segunda mitad de la década de 1980, incorporó elementos asociados a lo ambiental, lo político y lo social, de ahí que se le dio el apelativo de humano, aludiendo a que tendría como centro de atención a las personas y no sólo al crecimiento económico.

### **1.3. El desarrollo humano**

En la década de 1980, siendo parte de un grupo más amplio de investigadores latinoamericanos, canadienses y suecos, Manfred Max-Neef se abocó a la reflexión e investigación sobre una propuesta de desarrollo que estuviera más allá de lo económico, formulando el concepto de desarrollo a escala humana que, en términos generales:

...se concentra y sustenta en la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales, en la generación de niveles crecientes de autodependencia y en la articulación orgánica de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología, de los procesos globales con los comportamientos

locales, de lo personal con lo social, de la planificación con la autonomía y de la sociedad civil con el Estado. (Max Neef, 1993, p. 30)

En otras palabras, para Max-Neef (1993) el desarrollo a escala humana posibilita la existencia y práctica de la democracia participativa, en tanto que puede contribuir a superar el rol paternalista que ha caracterizado a los gobiernos latinoamericanos. La referencia a los niveles de autodependencia a los que alude la noción de desarrollo a escala humana propone un desarrollo que emane desde abajo de tal forma que pueda atender las necesidades reales de las personas. En esta tesitura, el propio autor chileno señala que, comprendidas en un amplio sentido, y no limitadas a la mera subsistencia, las necesidades patentizan la tensión constante entre carencia y potencia tan propia de los seres humanos, y agrega que:

Concebir las necesidades tan solo como carencia implica restringir su espectro a lo puramente fisiológico, que es precisamente el ámbito en que una necesidad asume con mayor fuerza y claridad la sensación de falta de algo. Sin embargo, en la medida en que las necesidades comprometen, motivan y movilizan a las personas, son también potencialidad y, más aún, pueden llegar a ser recursos. La necesidad de participar es potencial de participación, tal como la necesidad de afecto es potencial de afecto. (Max-Neef, 1993, pp. 49-50)

Asimismo, resalta el hecho de que las relaciones de dependencia, desde el espacio internacional hasta los espacios locales, y desde el ámbito tecnológico, hasta el ámbito cultural, generan y refuerzan procesos de dominación que frustran la satisfacción de las necesidades humanas. Por tanto, es mediante la generación de autodependencia, a través del protagonismo real de las personas en los distintos espacios y ámbitos, que pueden impulsarse procesos de desarrollo con efectos sinérgicos en la satisfacción de dichas necesidades.

En la misma década de 1980, Amartya Sen (1983) formuló el enfoque de las capacidades refiriéndose así a una propuesta de desarrollo que podría verse como complementaria a la de Max-Neef, en el sentido que enfatiza no solo en las necesidades sino también en los satisfactores, por lo cual señala dos componentes esenciales: las capacidades y las oportunidades. El punto inicial de su planteamiento es la premisa siguiente: "...aunque los bienes y servicios son valiosos, no lo

son por sí mismos. Su valor radica en lo que pueden hacer por la gente o más bien, lo que la gente puede hacer con ellos” (Sen, 1983, p. 1116).

Para este autor, el desarrollo debe centrarse fundamentalmente en ampliar las capacidades de las personas, más que en el incremento de la oferta de mercancías; no se debe considerar el desarrollo como sinónimo del crecimiento económico, y a los seres humanos como sus instrumentos, sino que debe ser visto como un proceso de expansión de capacidades humanas, individuales y colectivas para efectuar actividades elegidas y valoradas libremente. Lo que pretende este enfoque de las capacidades “es sostener una concepción del desarrollo que gire en torno a la razón y las libertades humanas” (Valcárcel, 2006, p. 25). El asumir lo anterior implicaría un cambio en los patrones de comunicación interpersonal y en la percepción sobre el desarrollo existente en nuestros países.

En 1990, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) publicó el primer Informe sobre el Desarrollo Humano, en el que se establece que:

El desarrollo humano es un proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos, las más importantes de las cuales son una vida prolongada y saludable, el acceso a la educación y el disfrute de un nivel de vida decente. Otras oportunidades incluyen la libertad política, la garantía de los derechos humanos y el respeto a sí mismo. (PNUD, 1990, p. 33)

Esta definición se fundamenta en la evidencia de que no necesariamente las altas tasas de crecimiento se traducían en automático en la mejora de los niveles de vida y que nuevas cuestiones surgían acerca del carácter, la distribución y la calidad del crecimiento económico. El concepto de desarrollo humano se diferencia del desarrollo “a secas”, en tanto que añade a la dimensión económica otras como la social, la ecológica, la política y también la jurídica y ética.

“El tema común, es el incremento de las potencialidades del individuo y sus posibilidades de elección; pero en el marco de un mercado cada vez más abierto, globalizado y desregulado que las restringe cada vez más” (Álvarez, 2008b, p. 120). El discurso de las Naciones Unidas sobre “Desarrollo Humano” propone el mejoramiento de la calidad de vida de las personas; valora la

vida humana en sí misma. Este enfoque postula que el tema del desarrollo debe ser abordado de una manera integral y universal, sin embargo, como se evidenciará más adelante, en la práctica este postulado no se ha cumplido.

El Desarrollo Humano es también una práctica real que tiene avances y retrocesos en la historia. Para medir ello Naciones Unidas ha generado lo que se denomina Índice de Desarrollo Humano (IDH), que incorpora, a la clásica medición del desarrollo por la vía del crecimiento del producto bruto interno per cápita, indicadores de bienestar, que miden las otras manifestaciones del desarrollo humano, la calidad y duración de la vida, evaluada a través de la esperanza de vida al nacer y el logro educativo de la población de un país estimado a través de la matrícula y el alfabetismo de las personas de quince o más años.

A manera de crítica Valcárcel (2006) sostiene que el énfasis de este enfoque está colocado en el bienestar individual, con lo que se diluye la dimensión del desarrollo como proceso social. En otras palabras, se percibe poco esfuerzo por explicar el papel o la importancia de la sociedad dentro de la necesidad de pensar el desarrollo. El desarrollo consiste, en última instancia, “en elegir opciones en una sociedad que está viva, que hace saber cuáles son sus puntos de vista, que reacciona, y que sabe cómo valorar y evaluar” (Valcárcel, 2006, p. 26).

En el contexto de la Cumbre del Desarrollo Social, celebrada en Copenhague en 1995, la comunidad internacional, los organismos internacionales y los países miembros de las Naciones Unidas produjeron la Declaración del Desarrollo Humano que globaliza, materializa e internacionaliza el desarrollo humano sustentable. Allí se planteó que el desarrollo humano, centrado en el ser humano, se lograría mediante la adopción de una agenda integral y multisectorial encaminada a la erradicación de la pobreza, la creación de empleo productivo y remunerativo para todos y el fomento de la integración social.

Específicamente, los gobiernos se comprometieron con la meta de erradicar la pobreza como un imperativo ético, social, político y económico de la humanidad, velando por que las personas que viven en la pobreza tengan acceso a los recursos de producción, como crédito, tierra, educación y formación, tecnología, conocimientos e información, así como a los servicios públicos (PNUD, 1996).

Al respecto, Álvarez (2008b) afirma que:

Este desarrollo con rostro humano si bien es un avance con respecto a las concepciones ortodoxas anteriores al fijar un piso mínimo de dignidad humana a la que la sociedad debe atender, es a su vez la muestra que el desarrollo, luego de más cincuenta años de aplicación no produjo el rebalse esperado integrando a la mayoría de la población al tren del desarrollo. Prueba de lo anterior, es que las voces oficiales del desarrollo ya han asumido la falacia del mito del rebalse. (p. 121)

De lo anterior se deduce que el desarrollo humano, no depende sólo del acceso a satisfactores sino de habilidades para alcanzar ciertas condiciones de vida, en otras palabras, es lo que Sen (1983) llama capacidades. Dentro de este marco, como bien apunta Stiglitz (1998), “el desarrollo representa la transformación de la sociedad, un movimiento desde las relaciones tradicionales, formas de pensar tradicionales, formas de lidiar con la salud y la educación, métodos tradicionales de producción, hacia formas más modernas” (p. 2). Esta nueva estrategia de desarrollo debe elevar los estándares de vida, como los de educación y alfabetismo, reducir la pobreza y como objetivo eliminar al menos la pobreza absoluta.

En este mismo orden de ideas, a mediados de la década de 1990, se aplicaron las reformas del Estado, denominadas de segunda generación, que ponían énfasis en las transformaciones institucionales que comenzaban a poner reparos a la forma de implementación de las recetas del Consenso de Washington, y que tomaban las privatizaciones y la liberalización del mercado como fines en sí mismos, más que cómo significados para lograr un desarrollo sustentable, equitativo y democrático (Stiglitz, 1998).

“Estas reformas de segunda generación incluyeron aspectos sociales acordes con el discurso del desarrollo humano que estaba siendo difundido por el PNUD” (Álvarez: 2008b, p. 115), buscando su materialización. Lo anterior significa que, mientras que con la primera generación de reformas se aspiraba a alcanzar un estado reducido, con la segunda se pretendía alcanzar un estado efectivo mediante transformaciones institucionales y de gestión que permitieran lograr que los aspectos sociales formaran parte de las tareas del Estado.

De igual forma, enfatizaron en “la creación de bancos centrales independientes; la implantación de restricciones presupuestarias a los gobiernos estatales, provinciales y locales; la creación de una administración pública nacional moderna y eficaz; el realce de la seguridad ciudadana, y una reforma del sistema judicial” (Rosenthal, 1996, p. 11).

Sin embargo, se observan elementos no incluidos en el enfoque descrito (neoliberal), puesto que la desmesurada importancia otorgada a las señales del mercado como base para la asignación de recursos se tradujo en la virtual desaparición de los incentivos a determinadas áreas de actividad, de los planes de fomento de las inversiones y, sobre todo, de las medidas de política industrial. Este enfoque constituyó una herramienta de estabilización, no una estrategia de desarrollo.

En todo caso, las autoridades no sólo se concentraron en la formulación de políticas de corto plazo, sino que también aceptaron tácitamente la idea de que las empresas de algún modo se adaptarían al nuevo marco regulador y a los incentivos macroeconómicos, lo que a la larga les permitiría adquirir competitividad internacional por medio de la "magia del mercado". Estos elementos, unidos a la diversa orientación política de los equipos gobernantes, las cambiantes características de los sistemas políticos y los diferentes grados de madurez económica y tecnológica de los sistemas productivos de los distintos países, explican no sólo las diferencias de ritmo y contenido de las reformas, sino también los diversos resultados obtenidos.

En resumen, las reformas institucionales más importantes realizadas por la mayoría de los países de la región han supuesto un profundo cambio en la formulación de políticas, y en el nivel y alcance de la intervención estatal en la economía. Este cambio aceleró la transformación de la modalidad de desarrollo, que ya se vislumbraba antes de la crisis de la deuda, y determinó su curso (Rosenthal, 1996). Es un cambio que implica la consideración de las exportaciones y la inversión privada como principales motores del crecimiento, función que antes se otorgaba a la sustitución de importaciones y las inversiones públicas.

Las conclusiones que se han podido desprender a raíz de los resultados arrojados por los informes sobre desarrollo humano y el Índice de Desarrollo Humano (IDH) son: Que no existe un vínculo automático entre ingreso y desarrollo humano; que las economías en transición tienen muy altos niveles de desarrollo humano; que los niveles de desarrollo se siguen demostrando de manera

desigual entre hombres y mujeres; una desequilibrada distribución de los ingresos repercute negativamente en los niveles de desarrollo; y que los niveles de desarrollo presentan grandes diferencias regionales (IPC, 2004).

Sin embargo, la forma en que se ha instrumentado este enfoque general ha variado en gran medida de un país a otro. En esta tesitura, se observa que en las últimas décadas del siglo XX se ha pasado de la idea de desarrollo “a secas” a la de desarrollo humano con diferentes apelativos: local, endógeno, territorial, sostenible, sustentable, como un intento de renombrar un concepto que, en su operatividad ha evidenciado su crisis ante la creciente problemática que se presenta en el mundo actual.

#### **1.4. Crecimiento económico y desarrollo humano**

Crecimiento no es sinónimo de desarrollo. El crecimiento significa aumentar naturalmente el tamaño mediante la asimilación o expansión, mientras que el desarrollo significa expandir o alcanzar el potencial disponible; acceso gradual a un estado más completo, mayor o mejor. Conceptualmente, hay muchas formas de entender, definir y explicar el desarrollo. Algunas de estas ideas colocan al individuo, y no simplemente a su progreso económico, en el centro de sus preocupaciones (Orduna, 2012).

Por lo tanto, se convierte en un proceso de expansión de las opciones disponibles para el ser humano (todas las personas y no solo una parte de la comunidad) para crear un entorno en el que las personas disfruten de una vida larga y saludable, puedan adquirir conocimientos y acceder a los recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida digno. De todas estas opciones, el modelo de desarrollo de mayor interés es lo que se conoce como desarrollo humano

Como paradigma, el desarrollo humano tiene dos facetas: primero, el desarrollo de la capacidad humana o, en otras palabras, mejor salud y mayor conocimiento teórico y práctico. — Educación— y, también, el uso que hacen las personas de la habilidad adquirida, lo que lleva a lo que se conoce como innovación. Para Orduna (2012), el desarrollo humano persigue el logro de cuatro objetivos clave:

(1) Convertirse en un proceso productivo: o, en otras palabras, permitir que las personas aumenten su productividad y participen plenamente en el proceso de generación de ingresos y empleo remunerado; (2) Lograr la equidad: garantizar que las personas tengan acceso a la igualdad de oportunidades, eliminando todas las barreras a los logros en asuntos económicos, sociales y políticos, para que estas personas puedan disfrutar de dichas oportunidades y beneficiarse de ellas; (3) Para ser sostenible: garantizar el acceso a oportunidades y recursos, no solo para la generación actual sino también para las generaciones futuras; (4) Fomentar el empoderamiento: el desarrollo debe ser realizado por individuos y no solo para ellos, las personas deben tener la oportunidad de participar plenamente en las decisiones y procesos que dan forma a sus vidas. (p. 20)

Lo anterior implica que, el dominio del desarrollo humano, en relación con otros conceptos o modelos, es mayor, toda vez que las oportunidades básicas que las personas valoran varían en gran medida desde las oportunidades políticas, económicas y sociales para ser creativos y productivos, hasta el disfrute de la autoestima, el empoderamiento y el sentido de pertenencia a una comunidad. Por lo tanto, es un concepto holístico que coloca a las personas en el centro de cada aspecto del proceso de desarrollo.

Al analizar la interconexión entre crecimiento económico y desarrollo humano, Flores & Rodríguez (2011) expresan que, en el contexto de las necesidades de modernización y desarrollo de las economías, el crecimiento se presenta como un elemento esencial para el desarrollo, ya que el crecimiento no es sostenible si no hay desarrollo, y este último le imprime fluidez y eficiencia al primero, por lo tanto, tiene que ser humano o no es desarrollo. Es evidente que para crecer hay que aumentar el gasto interno, tanto público como privado, en inversión y consumo, donde la participación activa del sector productivo es fundamental, y ese crecimiento económico es un medio para el desarrollo humano en el marco de los procesos de inversión social.

Desde la publicación de su primer informe, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha enfatizado que los lazos entre crecimiento económico y desarrollo humano no son automáticos. El crecimiento económico es un instrumento esencial para lograr los fines de desarrollo, pero para aprovechar plenamente las oportunidades que genera la mayor creación de

riquezas, hay que tener en cuenta la calidad de ese crecimiento para contribuir a los fines del desarrollo humano.

En los términos del PNUD (2003), el desarrollo humano es el fin, mientras que el crecimiento económico un medio. Entonces el propósito del crecimiento debería ser enriquecer la vida de la gente. Pero, frecuentemente esto no sucede. Las décadas recientes muestran claramente que no hay enlaces automáticos entre crecimiento económico y desarrollo humano, y aun cuando los enlaces se establezcan, estos pueden gradualmente deteriorarse, a menos que regularmente se fortalezcan a través del manejo habilidoso e inteligente de políticas.

El diseño de políticas económicas debe ocurrir en un contexto de consistencia y sostenibilidad para lograr mantener altos niveles de actividad productiva, generando oportunamente suficientes empleos bien remunerados, se promueva mayor equidad en la distribución del ingreso y reducción de la pobreza, se aumente la participación y la democracia, se promueva el rescate de la identidad y la disminución de la discriminación cultural, el aprovechamiento racional de los recursos y del ambiente, promoviendo de esta manera el desarrollo humano de las futuras generaciones.

La conexión existente entre el crecimiento económico y el desarrollo humano puede apreciarse de la siguiente manera: El desarrollo humano es el eje central de la actividad humana y el crecimiento económico es un medio fundamental para impulsarlo. Pero, al mismo tiempo, los logros en materia de desarrollo humano pueden contribuir de manera decisiva al crecimiento económico.

En consecuencia, hay que examinar dos cadenas causales distintas: una de ellas va del crecimiento económico al desarrollo humano, a medida que los recursos provenientes de los ingresos nacionales se asignan a actividades que contribuyan a este último. La segunda va del desarrollo humano al crecimiento económico e indica en qué manera el desarrollo humano, aparte de ser un objetivo primordial contribuye a aumentar el ingreso nacional (Gustav & Frances, 2002).

En este contexto, la primera causal en donde el desarrollo humano depende del crecimiento económico se evidencia que el primero está condicionado a la distribución del ingreso entre los hogares y entre los hogares y gobierno; de la tendencia de los hogares a invertir sus ingresos en

aspectos que los promueven; de la parte del gasto del gobierno que se asigne a los sectores. La segunda causal en la cual se establece que el crecimiento económico puede ser afectado positivamente por el mejoramiento en el desarrollo humano, se sustenta en el argumento de que en la medida que la gente goza de mejor salud, mejor nutrición, nivel de educación y en general mejor nivel de vida, contribuirá al crecimiento económico.

El crecimiento promueve el desarrollo humano a medida que la base de recursos se amplía, en tanto que un mayor desarrollo humano genera más crecimiento a medida que una población más sana y educada contribuye a mejorar el desempeño económico. El Desarrollo humano se percibe como una metodología que permita colocar por delante el valor de la persona, como algo en sí misma, entendiendo que el ser humano es el principal recurso para avanzar en la construcción del desarrollo, a través del proceso de ampliación de la gama de opciones de las cuales dispone la gente (Flores & Rodríguez, 2011).

En virtud de lo anterior, es posible señalar que el desarrollo humano implica crecimiento económico, libertad política, la equidad social, la participación de la comunidad, la sostenibilidad ambiental y la seguridad humana, mediante una serie de valores en sinergia con algunas alternativas para conseguirlos. Finalmente, para promover el crecimiento económico se requiere de eficientes políticas y prácticas, así como para el desarrollo humano es necesario proteger la libertad y dignidad de las personas, ampliar y consolidar la democracia, aunado a un sistema de gestión pública que responda a las necesidades de las personas y garantice su participación en los debates y las decisiones que afectan sus vidas.

Bajo este contexto, surge como una alternativa la propuesta del desarrollo local como un proceso fuertemente enraizado en el territorio, con un importante carácter endógeno y un enfoque ascendente, que comprende iniciativas de actores locales que tienen una naturaleza no sólo económica sino también social, toda vez que buscan promover el fortalecimiento de la economía y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de un ámbito local. Para ello, en el siguiente apartado se aborda el enfoque teórico del desarrollo local.

## **1.5. El Desarrollo local**

La discusión sobre el desarrollo local se inicia en el contexto de la crisis que sufrieron los países industrializados en la década de los años setenta del siglo pasado, así como los procesos sociopolíticos que igualmente impulsan en América Latina la creciente propuesta de lo local como paradigma alternativo de desarrollo. A partir de esta discusión se hace necesario pensar en otras formas de desarrollo que superaran cualitativamente las anteriores. La crisis y decadencia de las tradicionales palancas de crecimiento y clivajes de los modos de acumulación, así como la coexistencia de regiones hiperindustrializadas con otras en franca regresión, exigían reflexionar sobre los modos de desarrollo cuestionando la pertinencia de los grandes aparatos industriales concentrados (Cárdenas, 2002).

Para Arocena (1995) “la teoría del desarrollo local parte de la organización de los actores de una sociedad local, determinada por su identidad socio-territorial y que busca el aprovechamiento de los recursos disponibles para mejorar la calidad de vida de sus habitantes” (p. 35). De acuerdo con este autor, el desarrollo local se concibe como la conjunción de esfuerzos e iniciativas de un conjunto de actores locales para promover el fortalecimiento de la economía y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de un ámbito local con base en el aprovechamiento de sus propios recursos y potencialidades.

En una sociedad local existen elementos que se consideran constantes para el desarrollo local: “un territorio con límites determinados, la generación de riqueza de dicho territorio, las relaciones locales de poder para la utilización de dicha riqueza y la existencia de una identidad propia de sus habitantes” (Arocena, 1995, p. 20). Asimismo, siguiendo al mismo autor, es posible identificar como variables del desarrollo local la existencia de actores con iniciativa propia, el grado de centralismo ejercido por niveles superiores de gobierno y la planificación institucional que considere las iniciativas locales, es decir, la organización de los actores locales y su capacidad para instrumentar sus decisiones, como la base para el desarrollo local (Vargas, 2011).

De esta manera se revaloriza “la pequeña dimensión” como la respuesta acertada a la dinámica acelerada del cambio tecnológico, sustituyendo la creencia en las macrodinámicas, los grandes proyectos y polos industriales por “lo pequeño y lo local”. Sin embargo, Boisier (2005) sostiene que “el desarrollo local” constituye una tautología, toda vez que el desarrollo no puede ser sino local, de igual modo que no puede ser sino “humano”, o “sustentable”, o “endógeno”, el desarrollo es claramente un fenómeno local en un sentido geográfico y también sistémico, y no nacional en el mismo sentido, y el concepto de desarrollo global es sólo una abstracción construida sobre promedios.

Además, aquello que usualmente se denomina como “un país desarrollado” rara vez lo es en toda su superficie y bien se podría decir que un país desarrollado es aquel que tiene una elevada proporción de su superficie territorial y de su población en tal condición; el desarrollo en un país no es un fenómeno presente de manera homogénea a lo largo y ancho del territorio, por lo cual debe hablarse de un fenómeno local, es decir, localizado e incrustado en las características económicas, técnicas, sociales y culturales de ese lugar en particular.

De aquí que pueda sostenerse que el desarrollo es un fenómeno dependiente de la trayectoria e históricamente evolutivo y que, como tal, se inicia siempre en un lugar (o en varios, pero nunca en todos), siempre como un proceso esencialmente endógeno (aunque su base material puede ser considerablemente exógena), siempre descentralizado, y siempre con una dinámica de tipo capilar “de abajo hacia arriba y hacia los lados”, que terminará por producir, en función de la dialéctica territorio/función propia de la modernidad, una geografía del desarrollo, rara vez uniforme, comúnmente con la forma de archipiélago o, en el extremo, con la forma de la dicotomía centro/periferia. (Boisier, 2005, p. 51)

Lo anterior implica entender el desarrollo local como un proceso endógeno registrado en pequeñas unidades territoriales y asentamientos humanos capaz de promover el dinamismo económico y la mejoría en la calidad de vida de la población. Para Buarque (1999), el concepto genérico de desarrollo local puede ser aplicado a diferentes cortes territoriales y asentamientos humanos de pequeña escala, desde la comunidad al municipio e incluso a microrregiones de

tamaño reducido. El desarrollo municipal es, por lo tanto, un caso particular de desarrollo local con una amplitud espacial delimitada por el corte administrativo del municipio.

Por otro lado, a pesar de constituir un movimiento de fuerte contenido interno, el desarrollo local está inserto en una realidad más amplia y compleja, con la cual interactúa y de la cual recibe influencias y presiones positivas y negativas. El desarrollo local dentro de la globalización es una resultante directa de la capacidad de los actores y de la sociedad local para estructurarse y movilizarse con base en sus potencialidades y en su matriz cultural, para definir, explorar sus prioridades y especificidades en la búsqueda de competitividad en un contexto de rápidas y profundas transformaciones (Buarque, 1999). Paradójicamente, mientras más se acentúa el proceso de globalización, más necesario se vuelve alimentarlo con modos locales de desarrollo económico, social y cultural.

El desarrollo local considera múltiples dimensiones del territorio: económicas, sociales, políticas, institucionales y culturales-identitarias. Son dimensiones que se complementan y se condicionan mutuamente. Una de las contribuciones más significativas de dicha perspectiva es, por tanto, el reconocimiento de las dimensiones extraeconómicas del desarrollo, sin desvalorar, por supuesto, la necesidad del desarrollo económico, pero sin subordinar el desarrollo a las exigencias del mercado (Enríquez, 2008).

Desde este punto de vista, el desarrollo humano local apunta a ampliar los derechos, los servicios y las oportunidades de participación a todas las personas en un modelo de desarrollo sostenible y con equidad a escala local. En este contexto, el tratamiento de la equidad es un imperativo para demostrar la necesidad de articular el desarrollo económico con el social para superar la pobreza, fenómeno que afecta cada vez a más personas y más hogares.

Esparcia, Escribano & Serrano (2016) definen el desarrollo local como:

Un proceso o conjunto de procesos, en primer lugar, de ámbito local, entendiendo por tal desde la escala municipal a, sobre todo, la supramunicipal (pero en todo caso siempre subregional). En segundo lugar, se trata de procesos descentralizados, que dependen principalmente de las iniciativas locales, de pequeña escala. En tercer lugar, son procesos

fuertemente enraizados en el territorio, con un importante carácter endógeno y con presencia significativa de mecanismos de abajo arriba. En cuarto lugar, aunque este aspecto puede ser muy variable, los procesos de desarrollo local pueden tener un carácter integral y, por tanto, tener naturaleza no solo económica sino también social, en el marco de estrategias más o menos formalizadas de desarrollo sostenible. (p.p. 50-51)

Este proceso utiliza como medio o instrumento esencial de implantación, la descentralización política-administrativa del gobierno central que tiene como estrategia medular devolver a los gobiernos intermedios y a los locales, su calidad de gobiernos, con autonomía sobre sus territorios y ámbitos de competencia, reconociéndoles la función de proveer los servicios públicos y sociales, promover y auspiciar un modo de desarrollo local con su respectivo aparato económico-productivo y subsistemas de acción y de actores sociales, que faciliten y promuevan el desarrollo integral de sus localidades y regiones, convirtiéndose así la descentralización, como lo señala Cárdenas (2002), en el proceso central de promoción de desarrollo local, que a su vez simultáneamente la potencia y le da concreción en el proceso de profundización democrática, redefinición del Estado y el replanteo de sus relaciones con la sociedad.

Se considera como objetivos de desarrollo local la promoción de: la democratización de los procesos sociales, mediante la ampliación de los derechos y libertades y construcción de ciudadanía; el aumento de la participación popular y el control social sobre la gestión pública; la satisfacción de las necesidades básicas de la población; la reducción de las desigualdades, mediante una mejor distribución del producto social y el crecimiento económico-productivo de las colectividades locales. (Cárdenas, 2002, p. 55)

El desarrollo local, por su naturaleza y objetivo de elevar de manera sistemática y creciente la calidad de vida de quienes habitan el territorio, comprende necesariamente varias dimensiones y, por eso mismo, no podrá producirse a partir de la actuación de un solo actor, ya sea éste el gobierno municipal, la ciudadanía o el tejido empresarial. El desarrollo local es, en consecuencia, multi-actor, y demanda la negociación y concertación entre los actores principales de los territorios. Esta es una particularidad de la mayor relevancia, pues la realidad nos muestra que ya no es posible desarrollarse a partir solamente del sector público o del privado.

Enríquez (2008) agrega:

El enfoque del desarrollo local pone el énfasis en un nuevo proceso en el que diversos actores (gobiernos locales, instancias del gobierno central y otros órganos del Estado, la sociedad civil y las empresas) unen sus fuerzas y recursos para conseguir nuevas formas de cooperación con el fin de estimular iniciativas locales y concretarlas en clave de desarrollo. En esta perspectiva, llamamos actores a todas las estructuras, organismos y personas que por misión o acción tienen un lugar y un papel en los engranajes de los intercambios locales. (p. 22)

Lo anterior significa que se considera actores y agentes a todos los que toman decisiones que afectan al territorio. Los actores aparecen como signo y motor del desarrollo local y su capacidad de promover y gestionar iniciativas de manera concertada afecta de manera crítica la posibilidad de diseñar, planificar y concretar estrategias, políticas y proyectos que se articulen para favorecer el desarrollo de un determinado territorio. Para ello, el proceso de desarrollo local deberá hacer posible la generación de servicios e infraestructura que mejoren la calidad de vida de los ciudadanos, es decir, implica garantizar el bienestar colectivo o satisfacción de las necesidades humanas fundamentales.

Por tanto, son necesarias la integración y cohesión social a través de la superación de formas de exclusión social y pobreza, por una parte, y por otra, al garantizar y promover el desarrollo social a toda la población, siendo fundamental para lograr este objetivo la iniciativa local, caracterizada por la participación de los actores sociales locales como resultado de un proceso en el que interviene la identidad territorial compartida y la relación conflictiva con lo global, proceso que se abordará en los siguientes apartados.

### **1.5.1. La importancia de la identidad en el desarrollo local**

La identidad local implica la adhesión a un espacio social e históricamente construido, relacionado con escalas territoriales mayores; alude al sentido de pertenencia, generado a partir del territorio como sujeto, en cuanto tiene significado para el conjunto de sus pobladores y en tal sentido existen memorias, vivencias e historias del entorno, y a su vez, éste, el territorio se construye en la cotidianidad, desde la convergencia o desde el contrapunteo entre los sujetos actores (Pimienta, 2007). Esta identidad de producción local tiene un fuerte anclaje histórico, en virtud de que es el resultado de lo vivido. Por eso, la significación de los objetos está dada por la memoria, por el texto elaborado, y todo esto, por las vivencias que sustentan y hacen posible la identidad local.

La identidad es el resultado de una operación de distinción e indicación que diferencia a la comunidad de lo que ella no es, mediante las imágenes de sí, los valores vividos como propios y diferenciales, y los discursos que reconstruyen simbólicamente esos componentes nucleares, primordialmente bajo forma de relatos que producen la continuidad entre el origen y el proyecto compartidos, proveyendo de sentido a la convivencia y a la tarea en común. En la dimensión simbólica adquiere una función principalísima la construcción de códigos de habla, comunicación no verbal, formas y usos de habitación y vestimenta, que expresan la identidad comunitaria y la manifiestan como diferente a otras comunidades y a la sociedad global.

Para Henao & Vilegas (1997) la localidad es el espacio donde se concretan los eventos espaciales o institucionales culturales, es decir, formas organizadas de vida social particular que se rigen por códigos asumidos por grupos, comunidades o sociedades enteras, enjambres de usos sociales que alcanzan grados de regularidad y patrones de conducta durables, complejas e integradas que apuntan a ejercer el control social y a atender y satisfacer deseos y necesidades básicas, en últimas, historias, vivencias y memorias particulares que diferencian y generan sentido de pertenencia e identidad.

La conformación del territorio parte del modo en que los grupos, segmentos y clases sociales se apropian de un determinado espacio y lo organizan para obtener determinados fines. Por otro lado, el territorio otorga al individuo sentido de pertenencia a una determinada agrupación

humana. Con ello genera una ética o ethos como conjunto de valores que conforman la identidad común (Torres & Ramos, 2008).

Así, el territorio es el resultado de la interacción que se entabla entre los sujetos y su espacio, propiciado por la manera en que esos sujetos se lo apropian, habitan, representan, usan o significan. En suma, el territorio siempre es espacio vivido y significado, y en sí mismo es fragmento de identidad, de permanencia, de delimitación y reconocimiento, y su construcción se constituye en un referente para los actores que lo viven y para los actores externos.

Por lo anterior, el desarrollo es también un proceso cultural que debe tener en cuenta los mecanismos de socialización de los individuos y de los grupos; por ello, la identidad local es, en ciertas condiciones, una de las dimensiones clave del desarrollo. Para Arocena (2001) los procesos de constitución de identidad que se vuelven motores del desarrollo local tienen algunas características bien precisas: reúnen el pasado, el presente y el proyecto en una única realidad interiorizada por el conjunto de los miembros de la sociedad; se desarrollan en una realidad cultural en la que se valoran la innovación, el trabajo y la producción; marcan la diferencia y la especificidad, para situarse en la relación con otras diferencias y otras especificidades.

En otras palabras, la identidad se convierte en palanca del desarrollo local cuando lleva a descubrir la posibilidad de actuar. Pero este descubrimiento sólo es real, sólo genera realizaciones cuando el individuo o el grupo que actúa se reconocen a sí mismos como capaces de aportar algo a su comunidad. “Análisis de procesos de desarrollo local realizados en otros países muestran reiteradamente que, ante la amenaza de desaparición, las sociedades locales apelan a mecanismos identitarios que se convierten en palancas para superar las coyunturas críticas” (Arocena, 2001, p. 220.).

La identidad posibilita que los sectores más dinámicos de la población se movilicen llamando a salvar la región, se planteen proyectos, busquen recursos, produzcan nuevas formas de asociación. El discurso revela una fuerte insistencia en la necesidad de unirse, se recuerda que la crisis afecta a todos, que nadie va a venir de fuera a regalar soluciones, que los mismos habitantes de la zona deberán encontrar la forma de salvarse a sí mismos.

Junto con los factores económicos y políticos, se suelen reconocer otros, de carácter intangible, en relación con los valores que dan cohesión a la sociedad y van desde aquellos que afectan directamente las relaciones y actividades económicas (cultura productiva, relaciones personales y de grupos dentro de la comunidad) hasta los más abstractos (sentimiento de pertenencia, identificación con hechos y símbolos significativos de la región, adhesión política a partidos localistas, etc.) (De León, 2012). Estos elementos juegan un papel esencial en el entorno territorial, facilitando el surgimiento de innovaciones y, en un plano más abstracto, enmarcando las acciones económicas en un proyecto colectivo.

No todos estos aspectos están presentes de manera homogénea en las distintas experiencias. Sin embargo, el conjunto configura una estructura y un patrón de organización en la que cada elemento influye directamente sobre el conjunto y, en definitiva, sobre la viabilidad del proceso. De León (2012) afirma que “el desarrollo reciente de las regiones europeas, que siguieron trayectorias diferentes de acuerdo con sus circunstancias concretas, es el resultado más o menos exitoso de la aplicación de políticas y planes estratégicos sobre estos elementos estructurales” (p.8).

Para este autor, la identidad local, la conciencia de los valores y experiencias históricas que comparten y definen a una comunidad, constituyen un activo de enorme importancia cuando se emprende un proyecto común. Se trata de una construcción colectiva y abierta generadora de un sentimiento de pertenencia y una fuerza de cohesión que facilitan la definición y desarrollo de cualquier proyecto colectivo.

En la misma dirección, Orduna (2012) señala que el desarrollo local y la cohesión social están asociados de dos maneras:

Primero, el desarrollo local es un vehículo para la consolidación de los componentes que caracterizan a una sociedad cohesionada. En segundo lugar, el progreso en el proceso de desarrollo local requiere cierto grado de desarrollo en los componentes de cohesión social (pertenencia, inclusión, participación activa en los asuntos públicos, reconocimiento y aceptación de las diferencias y equidad). Es en este último sentido, particularmente, que la variable identidad (identidades) debe incluirse en la ecuación de desarrollo. (p. 22)

Por lo tanto, la identidad se ve como un atributo evidente en las comunidades que acumulan siglos de historia en el continente americano y ahora viven como una fortaleza esa distinción cultural que durante mucho tiempo fue considerada signo de atraso. Pero también está presente en grupos y distritos más jóvenes que han conseguido acuñar, en su más corta historia, códigos comunes y símbolos que los representan.

Para De León (2012) lo que interesa especialmente son los elementos identitarios orientados al proyecto económico, el asociacionismo o la capacidad para establecer consensos. La diversidad y riqueza de culturas que encontramos en América Latina presenta un acervo de gran valor para la adopción de estrategias de desarrollo local. La tradición participativa que está presente en muchas regiones permite pensar en la construcción de procesos económicos que sean, al mismo tiempo, de inclusión social y de desarrollo político.

La identidad, en la medida que está asociada a una cultura (local) debe ser el punto de partida para orientar el desarrollo local. Esto no solo en términos de consideraciones instrumentales o pragmáticas, sino de la definición sustantiva de ese desarrollo, de sus contenidos y de su fondo. Aquel no puede ser definido sino en términos de la cultura y la historia de la localidad, de su proyección y de su realización. Así, el desarrollo queda definido dentro de los marcos culturales de la localidad. A través del desarrollo se debe develar y revelar lo que está contenido en el territorio, entre quienes forman parte de él (González, 2012).

Como puntos de partida para cualquier estrategia de desarrollo, van a ser valorizadas las identidades, culturas y comunidades locales. Esto significa, un rescate de la identidad y cultura existentes. Lo local tiene una corporeidad de valores, representaciones y modos de ser que expresan una historia particular, que, aunque no sea autárquica ni autosuficiente expresan una realidad propia, visión que se expresa en críticas que se hacen a proyectos de desarrollo ejecutados en distintos puntos del mundo y que son cuestionados por sus nulos o impertinentes impactos, debido a la no consideración de las culturas locales.

En su versión más radical, el desprecio de la cultura local es causa de fracasos del desarrollo. Esto conduce a una valoración alta de lo que se puede denominar autodesarrollo, ya que son aquellos sujetos que portan esa identidad local quienes pueden construir el desarrollo de sus localidades.

Además, son ellos los que podrán determinar cuán pertinentes son las acciones provenientes “desde fuera”, aunque sean hechas en nombre del desarrollo de la localidad (Verhagen, 1987).

La identidad local puede ser una fuerza importante en la construcción de los procesos de desarrollo local, generando y potenciando mecanismos participativos. En la medida que ello pueda implicar un capital de confianzas y de autoconfianzas, es claro que puede ser un importante factor “activo” para procesos de mejoramiento de la calidad de vida local. A su vez, puede dotar al territorio de elementos de sentido, de orientación y de significado, que configuren su peculiaridad dentro de un mundo interdependiente.

### **1.5.2. La iniciativa local y su efecto territorial: Propuesta de un esquema interpretativo y de acción**

El desarrollo local no puede limitarse a lo endógeno, toda vez que su puesta en marcha necesita la combinación de recursos locales y exteriores, endógenos y exógenos; lo que permite a una localidad o región reequilibrar sus relaciones con regiones o localidades más centrales es justamente su capacidad de movilizar recursos exteriores, incluyendo por cierto a los recursos del Estado, de no ser así, sólo se produce una relación de desigualdad (Coté, Klein & Proulx, 1995), situación que ha venido ocurriendo en nuestros países, específicamente en los territorios que presentan características rurales, como es el caso de aquellos que ocupan la región en estudio.

Aunado a lo anterior, la implicación de los actores sociales locales en el desarrollo no ocurre de manera automática, ésta constituye el resultado de un proceso en el que interviene la identidad territorial compartida y la relación conflictiva con lo global. La importancia de la acción colectiva<sup>2</sup> y de la movilización social, siendo local va más allá de lo local. Nuevas formas de acciones colectivas son puestas en práctica con el fin de conservar medios de vida y de trabajo.

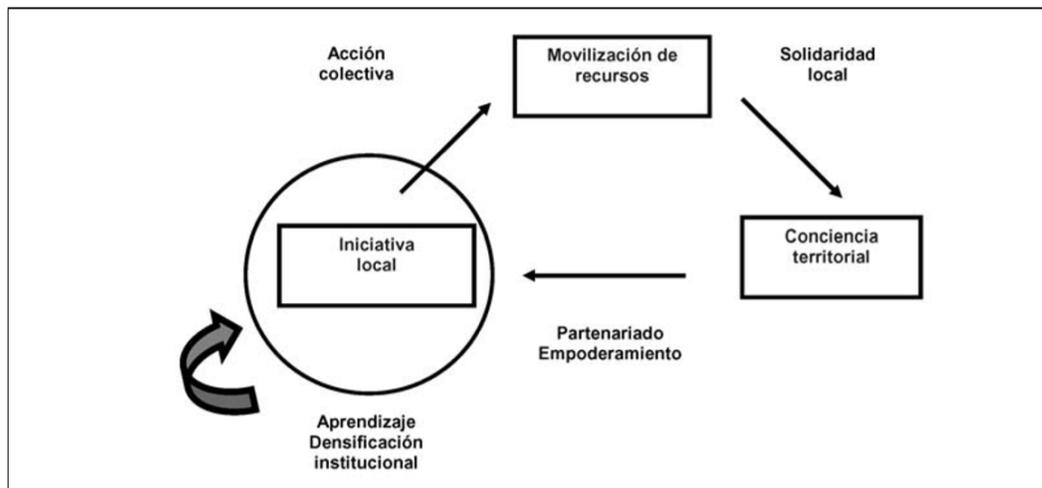
El desarrollo local no puede limitarse a una reacción social frente a la crisis, sino que debe plantearse como el inicio de un proceso cíclico que instaure una dinámica de desarrollo basada

---

<sup>2</sup> La acción colectiva se logra cuando un grupo de individuos enlazados por una identidad en común comparten ciertos objetivos y colaboran entre sí para alcanzarlos, mediante la creación de redes y el trabajo en conjunto. La acción colectiva se basa en la cooperación de las personas, en los compromisos asumidos y en la confianza generada al interior del grupo (Bonavitta, 2008).

en la iniciativa local y en la movilización de activos endógenos y exógenos (Pecqueur, 1989). Para interpretar el efecto de la acción colectiva sobre el desarrollo, se propone un esquema que pone en juego diversos elementos que contribuyen a crear el medio local, que se consideran como una construcción social, en tanto que marco de referencia de los actores socioeconómicos (figura 1).

**Figura 1. Desarrollo e iniciativa local: un esquema.**



Fuente: Klein, J. (2005, p. 30).

El esquema propuesto por Klein (2005) está basado en numerosos estudios de casos exitosos, pero también en el estudio de casos que no han tenido el éxito esperado o que han fracasado. Esto lleva a identificar las etapas de un ciclo vital para poner en marcha un proceso de desarrollo local y que señala los momentos estratégicos en los cuales las organizaciones públicas, privadas y sociales deben intervenir a fin de apoyarlo.

La primera parte de este ciclo es el lanzamiento de una iniciativa, es decir, de un proyecto individual o colectivo. Se habla de diversos tipos de proyectos y no sólo de proyectos empresariales (valorización de un recurso cultural o humano, protección de algún aspecto del patrimonio colectivo natural o construido, creación de un empleo en la colectividad local, etc.).

Enseguida, el proyecto así concebido se confronta con otros proyectos posibles. Individual en su origen, en la medida que interpreta las necesidades locales el proyecto se transforma en un proyecto colectivo, en un objetivo social impulsado por los actores y grupos sociales que

constituyen la colectividad local. En su defensa, los actores locales realizan acciones colectivas que tienden a mostrar la importancia del proyecto y a desarrollar el apego de la colectividad a su realización. En esta etapa, los actores locales orientan su capacidad financiera y organizativa en torno a asegurar la viabilidad del proyecto, asociándose también con instituciones y organizaciones externas.

La lucha por la realización del proyecto actúa como cemento entre los actores, creando entre ellos un sentimiento de solidaridad. La solidaridad orienta la acción de los actores locales, llevándolos a poner énfasis en lo que los une y no en los que los desune. Los actores desarrollan así una conciencia colectiva delimitada territorialmente, la cual constituye una base esencial de la acción conjunta de los actores locales sociales y económicos, una base de emprendimientos paritarios. (Klein, 2005, p. 35)

Esta base puede cristalizarse en instituciones que sedimentan la experiencia dejada por la acción colectiva y que a través del aprendizaje actúan como medio favorable al lanzamiento de nuevas iniciativas y proyectos, reproduciendo así el ciclo. La premisa de este esquema propuesto es que el desarrollo local no puede limitarse a los recursos locales. Al movilizar recursos privados y públicos, individuales y colectivos, la acción colectiva establece una relación ascendente entre lo local y lo global, entre lo social y lo económico.

En el fondo lo que importa no es tanto el origen de los recursos movilizados por los actores locales, como la dinámica social que permite que un conjunto de recursos pueda ser movilizado en beneficio de la comunidad local; es esta dinámica que las estrategias y las políticas de desarrollo local deben tratar de impulsar y encauzar. Por tanto, es interesante destacar en el siguiente apartado aquellos elementos que están asociados a los planteamientos del desarrollo endógeno y territorial.

### **1.5.3. El desarrollo endógeno y territorial**

El desarrollo endógeno tiene como propósito satisfacer las necesidades y demandas de una población, a través de la participación de la comunidad local en los procesos de desarrollo. Para Olivares (2008), este paradigma del desarrollo endógeno identifica tres dimensiones:

En primer lugar la económica, como sistema específico de producción que permite a los empresarios locales usar eficientemente los factores productivos y alcanzar niveles de productividad para ser competitivos; en segundo lugar la dimensión sociocultural, donde los actores económicos y sociales se integran con las instituciones locales, formando un sistema denso de relaciones que incorporan los valores de la sociedad en el proceso de desarrollo, y, por último la dimensión política, que se instrumenta mediante las iniciativas locales, creando un entorno local que estimula la producción y favorece el desarrollo. (p. 113)

La teoría del desarrollo endógeno, como lo expresa Vázquez-Barquero (1999), considera que la acumulación de capital y el progreso tecnológico son sin duda, factores clave en el crecimiento económico. Pero, además, identifica una senda de desarrollo auto sostenido de carácter endógeno, al argumentar que los factores que contribuyen al proceso de acumulación de capital generan economías externas e internas de escala, reducen los costes generales y los costes de transacción y favorecen las economías de diversidad. Se asume que el desarrollo endógeno es posible potenciando el capital social, lo que significa fomentar la competencia, la participación, a través del aprovechamiento y la intensificación de valores, habilidades y conductas orientadas hacia el bienestar y el mejoramiento de la calidad de vida de la comunidad local.

El desarrollo endógeno es una interpretación que considera la cultura del territorio como la referencia que está en el centro de los procesos de transformación de la economía y de la sociedad. “Frecuentemente, se asocia el desarrollo endógeno con la capacidad de una comunidad local para utilizar el potencial de desarrollo existente en el territorio y dar respuesta a los desafíos que se le plantean en un momento histórico determinado” (Vázquez-Barquero, 2007, p. 41).

Esta visión obedece a una concepción territorial del desarrollo y a una valoración positiva, del papel que juega el potencial de desarrollo existente en todo tipo de territorios, que permitiría a las

comunidades locales dar la respuesta productiva adecuada y satisfacer las necesidades de la población (Vázquez-Barquero, 1988; Albuquerque, 2001a).

La teoría del desarrollo endógeno entiende el territorio como un agente de transformación social, del que forman parte los actores y organizaciones que participan en la toma de decisiones de inversión, y que es el resultado de las diferencias espaciales que han introducido los sucesivos sistemas productivos, las innovaciones y técnicas utilizadas en los sistemas productivos, y los correspondientes cambios en la estructura económica, las relaciones sociales y la cultura. Cada comunidad territorial se ha ido formando, históricamente, en función de las relaciones y vínculos de intereses de sus grupos sociales, procesos de construcción de una identidad y de una cultura propia que la diferencia de la de otras comunidades. Para Vázquez-Barquero (2007), el territorio puede entenderse, por lo tanto, como:

El entramado de intereses de todo tipo de una comunidad territorial, lo que permite percibirlo como un agente de desarrollo local, siempre que sea posible mantener y desarrollar la integridad y los intereses territoriales en los procesos de desarrollo y cambio estructural. (p. 42)

Así pues, en un momento concreto, una comunidad territorial, por iniciativa propia, puede encontrar nuevas ideas y proyectos que le permitan utilizar sus recursos y encontrar soluciones a sus necesidades y problemas. Los actores locales, a través de sus iniciativas y decisiones de inversión y de la participación en la formulación y gestión de las políticas, contribuyen al desarrollo y la dinámica productiva de una localidad, un país o un territorio (Friedmann & Weaver, 1979). Las estrategias y desarrollo desde abajo, que permiten movilizar y canalizar los recursos y las capacidades existentes en el territorio, conducen al progreso económico cuando los actores locales interactúan entre sí, se organizan y realizan sus iniciativas de forma consistente y coordinada (Stôhr & Taylor, 1981).

La discusión anterior muestra que el desarrollo de una localidad, de un territorio o de un país consiste en un proceso de transformaciones y cambios endógenos, impulsados por la creatividad y la capacidad emprendedora existente en el mismo y, por lo tanto, sostiene que los procesos de desarrollo no se pueden explicar a través de mecanismos externos al propio proceso. “Cuando

crece una localidad o un territorio, siempre ocurre de forma endógena; es decir, utilizando las capacidades del territorio a través de los mecanismos y fuerzas que caracterizan el proceso de acumulación de capital y facilitan el progreso económico” (Vázquez-Barquero, 2007, p. 52).

El desarrollo es, ante todo, un proceso territorial en el que la capacidad emprendedora e innovadora constituye el mecanismo impulsor de los procesos de transformación de la economía y de la sociedad. Lo realmente decisivo para que el desarrollo sea sostenible y duradero son los factores que determinan la competencia espacial del territorio, entre los que destacan la capacidad empresarial y organizativa, la cualificación de la mano de obra, la instrucción de la población, los recursos medioambientales y el funcionamiento de las instituciones.

El desarrollo es, además, un proceso que está difuso en el territorio y se apoya no sólo en sus factores económicos sino también en factores sociales y culturales (Vázquez-Barquero, 2007). Al respecto, el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES, 2003, en Madrigal & Rozga, 2014) sostiene que el desarrollo endógeno se fundamenta en cuatro planos.

El primero de estos planos, el político, traducido en una creciente capacidad para tomar decisiones relevantes, considerando las opciones de desarrollo territorial; el plano económico, que hace referencia a la aprobación y reinversión de parte del excedente, a fin de diversificar la economía del territorio; el plano científico-tecnológico, consistente en la capacidad interna del sistema para generar sus propios cambios a impulsos tecnológicos; y, el plano cultural, relativo a la identidad que adopta la población al habitar una ciudad o región, al sentido de pertenencia y al fomento de los valores locales, toda vez que la cuestión identitaria constituye un factor fundamental para generar y potenciar la iniciativa local y los mecanismos participativos que permitan mejorar las condiciones de vida de quienes habitan esos territorios.

Por su parte, Boisier (2003), argumenta que el desarrollo endógeno se apoya en la capacidad de las localidades y territorios para adoptar su propia estrategia de desarrollo y llevar a cabo las acciones necesarias para alcanzar los objetivos que la sociedad se ha marcado, lo que se vería favorecido por la existencia de una cultura e instituciones que potencien la competitividad de las

empresas y de la economía local. De acuerdo con la visión cultural del desarrollo, para Vázquez-Barquero (2007), el desarrollo endógeno se puede entender como:

Un proceso culturalmente sostenible en el que el hombre constituye el elemento central del proceso no sólo porque sus capacidades y su creatividad son la base sobre la que se apoya el proceso de acumulación y progreso de las localidades y territorios, sino también porque el hombre es el beneficiario del esfuerzo de transformación económica y social. El desarrollo endógeno es, desde esta óptica, desarrollo humano y expresión de la capacidad de los ciudadanos para escoger y elegir libremente su proyecto de vida y, de esta forma, el sendero de cambio y de transformación de la economía y de la sociedad. El desarrollo se produce, por lo tanto, como consecuencia de la respuesta que en cada momento dan los ciudadanos a los cambios del entorno utilizando su creatividad emprendedora. (p. 53)

Pero el desarrollo endógeno es, sobre todo, un enfoque para la acción. Desde principios de los años ochenta, los altos niveles de desempleo y pobreza que se generaron como consecuencia de los efectos negativos de la globalización y del ajuste productivo, provocaron un profundo cambio en las políticas de desarrollo (Stôhr, 1990, Vázquez-Barquero, 1993), y las iniciativas impulsadas por los gobiernos y las comunidades locales se han convertido en los instrumentos de la nueva política de desarrollo en numerosas economías de los países emergentes y de desarrollo tardío (Albuquerque, 2001b).

De acuerdo con lo expuesto con anterioridad, el concepto de desarrollo endógeno se ha convertido, en una interpretación que facilita la definición de estrategias y políticas, que los actores de un territorio pueden ejecutar aprovechando las oportunidades que presenta la globalización (Vázquez-Barquero, 2007).

Cualquiera que sea la interpretación que se adopte, las políticas de desarrollo tienen que construirse a partir de factores económicos, sociales, ambientales, institucionales, políticos y culturales que se combinan de forma única en cada localidad, en cada territorio. Por ello, la nueva política de desarrollo sostiene que las iniciativas de desarrollo difieren de un territorio a otro, de una localidad a otra, y son la población y sus organizaciones quienes deciden como responder a los desafíos a los que cada uno de los lugares y territorios se enfrenta en este proceso.

## **1.6. Políticas públicas en el desarrollo local**

En el proceso social de planificación del quehacer del gobierno, no cabe un ejercicio puro, académico o técnico de formulación de políticas públicas. Estas son una construcción social de soluciones específicas adoptadas e implementadas en el ejercicio del poder y autoridad de la cual está revestido el gobierno.

Las políticas públicas se legitiman cuando el ejercicio del poder está orientado por los intereses públicos, el número de actores que participan en su formulación y por el nivel de apoyo a las iniciativas planteadas (Vázquez-Barquero, 2008). En este sentido resulta importante señalar que las políticas de desarrollo, con independencia de la visión del desarrollo que se asuma, deben construirse a partir factores económicos, sociales, ambientales, institucionales, políticos y culturales que se interrelacionan de forma holística en cada localidad, en cada territorio.

Definiciones de diversos autores coinciden en que un elemento central para la existencia de políticas públicas radica en la presencia de la autoridad gubernamental. Entre ellos, Thoenig (1997), considera que una política pública es el trabajo de las autoridades investidas de legitimidad pública gubernamental. Dicho trabajo abarca múltiples aspectos, que van de la definición y selección de prioridades de intervención hasta la toma de decisiones, su administración y evaluación. A su vez, Alcántara (1995), define a las políticas públicas como determinados flujos del régimen político hacia la sociedad, que son productos del sistema político y, por tanto, del uso estratégico de recursos para enfrentar los problemas nacionales.

Para Aguilar (2010) se entiende por política pública aquella acción de gobierno que es estructurada, estable, sistemática en su operación, orientada a la realización de objetivos públicos deseados y que se considera idónea para alcanzar los objetivos a los que se aspira, transformando así el resultado deseado en resultado esperado; la política pública es un curso de acción con una doble dimensión, política y técnica, con un componente normativo y un componente científico-técnico. En resumen, la política pública es el modo como el gobierno aborda de manera permanente el cumplimiento de las funciones públicas o la atención de problemas públicos.

Otros autores introducen en el enfoque de este concepto la perspectiva de la solución de las problemáticas de la sociedad y asumen la participación de varios actores en el proceso de formulación de las políticas. Se destaca en este sentido la definición de Lahera (2004), que señala que una política pública surge de un proceso de construcción permanente a través de convocatorias de actores diversos, que, en últimas, son los que hacen posible su implementación y ejecución. Por esto, se define política pública como el conjunto coherente de enfoques, principios, objetivos, estrategias y planes de acción que identifican, comprenden y abordan las problemáticas de una sociedad o buscan generar las condiciones adecuadas para un grupo poblacional. Para Enríquez (2008), las políticas públicas son componentes del entramado institucional y de las expresiones ideológicas de una sociedad. Son las directrices que orientan el ideal de sociedad al cual se aspira, y que definen y delimitan las estrategias a seguir por los actores y agentes interesados.

Pons (2000) define a las políticas públicas como un curso de acción propuesto por el gobierno para resolver una necesidad o problema social, que se asume vinculado a las condiciones histórico-concretas que lo generan y a los intereses sociales predominantes, en el que las medidas que se aplican persiguen el perfeccionamiento material y espiritual de la colectividad, en pos del creciente bienestar de la sociedad en su conjunto.

En este sentido, las iniciativas de desarrollo generalmente son una respuesta a la necesidades locales y deben estar estructuradas en tres estratos, en primer lugar las estrategias, que dan un diagnóstico de la problemática económica social que afectan la sociedad; el segundo, estructuras operativas que tratan de ejecutar políticas o mecanismos que incluyen la participación de gobiernos locales, regionales combinadas con las agrupaciones locales; el tercer estrato, las acciones que son el planteamiento y ejecución de las propuestas y programas planteados (OCDE, 2002).

Las políticas públicas deben ser integrales, tanto en sus fundamentos como en sus pretensiones, pero también deben ser propias de las localidades mismas en que se pondrán en práctica, independientemente de las necesidades de coordinaciones regionales y nacionales que puedan precisar para su exitosa realización (Torres & Gómez, 2014). Replantearse la organización de la

administración pública, preferenciando el tema de la organización socioeconómica en el contexto local como elemento importante del desarrollo humano, constituye condición indispensable para la consideración del desarrollo local en toda su dimensión en términos de política pública.

La política y las políticas públicas son entidades diferentes, pero ambas se influyen de manera recíproca. Una carece de sentido sin la otra. Por eso la política puede ser analizada como la búsqueda de establecer políticas públicas sobre determinados temas, o de influir en ellas (Lahera, 2003). Una política pública de excelencia es la que, a partir de valores, plantea objetivos políticos claros y logra definir del mejor modo temas técnicos. Estos últimos no pueden reemplazar la política, pero sí la complementan para darle forma (Lahera, 2002). Las políticas públicas están orientadas al desarrollo de una sociedad, estableciendo principios y prioridades, alineando normas, actores públicos y privados, con criterios territoriales y sectoriales. Las políticas públicas constituyen procesos para alcanzar consenso, implementación, seguimiento y evaluación, por lo que están orientadas al desarrollo de una sociedad.

Por tanto, la planificación y la gestión estratégica constituyen instrumentos que deben ser utilizados por los gobiernos locales para fomentar las iniciativas de desarrollo local (Vázquez-Barquero, 2008). Si se desea fomentar el desarrollo local resulta indispensable la existencia de estrategias que obedezcan a políticas territoriales diseñadas, específicamente, para incidir en los mecanismos de desarrollo que forman parte del núcleo alrededor del cual se organizan y realizan los procesos de transformación y cambio de las economías (Vázquez-Barquero, 2002).

Es precisamente en el territorio, entendido como aquel espacio que posee características económicas, sociales, culturales y ambientales relativamente homogéneas, donde las relaciones sociales, de producción, comercialización y de identidad ciudadana se producen y reproducen. En este espacio la articulación y complementariedad de las actividades económicas se ve favorecida, aunque no equivale necesariamente a una demarcación político-administrativa. El territorio, entonces, con sus capacidades, fortalezas y debilidades se convierte en un factor clave para el desarrollo de la sociedad; su propia historia, sus valores, su cultura, su educación y su estructura institucional pueden ser activadores y accionar a favor del crecimiento o también pueden demorarlo por no anticipar y enfrentar los cambios y las oportunidades.

Hildenbrand (1999) agrega que la política territorial puede ser entendida como el conjunto de políticas públicas y planificaciones con efectos en el territorio, enfocada a la coordinación y compatibilización de los usos y funciones que coexisten en un determinado territorio. En este sentido se incluyen el conjunto de disposiciones legales, planes, programas y actuaciones, que desarrolla un gobierno de modo que las actuaciones territoriales tributen a mejorar y elevar la calidad de vida de las personas, desde el punto de vista individual y social.

El nivel local propicia un espacio para impulsar políticas concretas que producen incrementos en las variables microeconómicas fundamentales, mediante la introducción de innovaciones productivas, organizativas, de construcción de redes y de comercialización. La contradicción, que persiste radica en la conjugación racional de los elementos centralizados con los descentralizados y, de esta manera, contribuir a dar respuesta efectiva a la necesidad que existe de que la economía territorial asuma un papel cada vez más activo y participativo en la búsqueda de soluciones y espacios de concertación entre los distintos actores de los territorios en función del desarrollo local.

La visión territorial de las políticas públicas incluye en su concepción lo económico, sociocultural, ambiental, político y organizativo – institucional. Plantea una intervención integrada de la política pública en una realidad territorial concreta, previendo la sostenibilidad económica, social y natural, al analizar las repercusiones en el largo plazo de las decisiones que se adoptan o no, principalmente en cuestiones de manejo de recursos naturales y desarrollo social (Torres & Gómez, 2014). La clave para el desarrollo de los territorios radica en la capacidad que tengan estos para descubrir las oportunidades que tiene la localidad en su entorno, así como para movilizar los recursos endógenos de que dispone en función de su óptimo aprovechamiento.

En este orden de ideas se destaca la importancia del territorio como espacio de análisis que propicia el conocimiento de la realidad, los recursos humanos y naturales, las potencialidades y ventajas comparativas, las carencias y deficiencias, y los obstáculos al logro de las aspiraciones, herramientas estas necesarias que posibilitan a las localidades definir sus estrategias de desarrollo (Valenzuela, 2003).

Los retos, desafíos y oportunidades que impone el actual proceso de globalización a la sociedad, requieren incorporar concepciones novedosas y racionales sobre la ejecución de políticas territoriales, que, desde la Administración Pública, contribuyan a la gestión del desarrollo local a partir de los adelantos de la ciencia y la tecnología aplicados a la gestión de los procesos productivos. Las políticas territoriales constituyen un nuevo modelo de gestión pública basado en el aprovechamiento de los recursos endógenos y exógenos de la localidad, articulando coherentemente los intereses nacionales, regionales y territoriales en función del desarrollo de sus objetivos estratégicos y sus ventajas comparativas y competitivas, aportando alternativas de solución de problemas sociales que en el ámbito local se generan.

Lo revisado a lo largo del primer capítulo permite comprender que las iniciativas de desarrollo difieren de un territorio a otro, de una localidad a otra, y son la población y sus organizaciones quienes deciden como responder a los desafíos a los que cada uno de los lugares y territorios se enfrenta en este proceso. Por lo tanto, en el segundo capítulo, se abordará la problemática relativa a la concepción de desarrollo predominante, con la cual se han elaborado e implementado las políticas y programas de desarrollo local y regional del país, enfatizando en los aplicados en el Estado de México, así como en el entorno demográfico, social y económico de la entidad y en su regionalización actual.

## **Capítulo 2. La política de desarrollo en México y el Estado de México**

El objetivo de este capítulo consiste en abordar los aspectos que caracterizan a la política de desarrollo, tanto en lo nacional, como en lo que al Estado de México se refiere. La problemática que se aborda corresponde a la concepción de desarrollo predominante en la visión gubernamental mexicana, con la cual se han elaborado e implementado las políticas y programas dirigidos a atender asuntos relacionados con situaciones socioeconómicas de regiones consideradas de mayor rezago.

El punto de partida, lo constituyen tanto los argumentos teóricos, como los procesos históricos que definen el desarrollo local y regional del país. Seguido de eso, se hace referencia a las políticas de desarrollo regional-local aplicadas el Estado de México, así como al entorno demográfico, social y económico de la entidad y a la regionalización actual. Finalmente, se aborda la importancia de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030 en los procesos de desarrollo regional-local del Estado de México.

### **2.1. Antecedentes de la política de desarrollo en México**

La República mexicana es un espacio territorial heterogéneo, no sólo en lo que se refiere a la distribución de sus recursos naturales sino también a la manera como se asienta la población y se ha localizado y desarrollado la actividad económica a lo largo de su historia. En este contexto, para comprender lo que ha sucedido en México, es importante señalar que la regionalización, entendida como la delimitación de regiones<sup>3</sup>, aparece como una necesidad inherente al desarrollo.

Según Ramírez (2003), el desarrollo regional remite a “la necesidad imperiosa de orientar soluciones que terminen con las desigualdades en la sociedad y el territorio que el proceso de modernidad capitalista ha propiciado” (p. 33). La regionalización obedece a la combinación de

---

<sup>3</sup> Porción del territorio determinada por caracteres o circunstancias especiales de clima, producción, topografía, administración, gobierno, etc.; cada una de las grandes divisiones territoriales de una nación, definida por características geográficas, históricas y sociales, y que puede dividirse a su vez en provincias, departamentos, etc. (Lizcano, 2017). Para Bassols (2002) Región económica es un área geográfica identificable, caracterizada por una estructura particular de sus actividades económicas, con referencia a un conjunto de condiciones asociadas físicas y/o biológicas y/o sociales que presentan un alto grado de homogeneidad y mantienen un cierto tipo de relaciones internas y con el exterior (p. 306).

características geográficas y socioeconómicas, a la vocación productiva y a los propósitos públicos para enfrentar los problemas que presenta y/o para poner en valor el potencial de desarrollo de este pedazo de territorio llamado región, la cual para Iracheta (2010) por principio es “un espacio subnacional (o subprovincial) que se define por procesos y métodos de regionalización” (p. 743). Por ello el objetivo de la regionalización es subdividir el territorio de acuerdo con características o condiciones similares y con propósitos específicos, generalmente de política pública.

Así, surge la política regional, considerada por Ornelas (1993) como:

...aquella que forma parte de la intención gubernamental explícita en el sentido de afectar, con su acción, una parte determinada del territorio nacional con el fin de alcanzar objetivos y metas previamente establecidos. De esta manera, la política regional implica tres elementos fundamentales: el aparato gubernamental como entidad compleja que la diseña y lleva a cabo; la selección de los instrumentos y definición de las formas de actuar de los aparatos gubernamentales para afectar una parte del territorio nacional; y la determinación de los objetivos y metas que se propone alcanzar en un plazo establecido. (p. 25)

La política regional surge al momento que se reconoce que el libre juego de las fuerzas del mercado tiende a concentrar el crecimiento económico en unas cuantas regiones, dejando que el resto se atrase. El desarrollo desigual de la actividad productiva y su expresión en el territorio nacional, que acentúa diferencias y agudiza contradicciones, exige al aparato gubernamental actuar en determinadas partes del país tanto para regular el crecimiento como para procurarlo, según sea el caso (Ornelas,1993). En términos generales, las regiones relativamente atrasadas tienen como característica una actividad económica limitada y sustentada en una estructura productiva ineficiente y poco desarrollada; así como una pobreza generalizada que coexiste como contraparte de una elevada concentración de la riqueza.

A partir de 1940, los gobiernos emanados de la Revolución iniciaron la aplicación de políticas de desarrollo regional, uno de “cuyo propósito perseguido fue el de mitigar los problemas ocasionados por el desarrollo desigual de las regiones, provocados, al menos en parte por el

mismo proceso económico” (Janetti, 1988, p. 851). Esto significaba procurar elevar la eficacia del sistema económico en su conjunto.

A lo largo de este periodo, la intención expresa de la acción gubernamental fue impulsar la industrialización a toda costa, identificando así desarrollo con industrialización y por ende con crecimiento económico. Para ello, el gobierno federal aplicó una estrategia desarrollista, sustentada en la sustitución de importaciones y que consistió en “buscar una tasa de crecimiento del PIB elevada y sostenida a largo plazo, mediante la concentración de recursos de capital para estimular el ahorro privado y las inversiones internas, utilizando para ello la inversión pública para impulsar la formación de capital privado” (Unikel, 1976, p. 60).

Según esta política de sustitución de importaciones, la agricultura habría de proporcionar los recursos necesarios al proceso de industrialización. En términos territoriales, la sustitución de importaciones significó la canalización de recursos hacia algunas regiones del territorio nacional con potencial agrícola. En consecuencia, se partió de considerar que la agricultura debería trasladar recursos a las actividades urbanas, la industria y los servicios. De esta manera, la política estatal en materia regional se orientó a procurar la generalización de las relaciones capitalistas en aquellas partes del territorio nacional consideradas para el efecto con el mayor potencial para cumplir con los objetivos nacionales, en razón sobre todo de sus recursos naturales, en particular los hidrológicos.

Sin embargo, dado lo limitado del mercado interno y el bajo nivel de ingreso de la población, las regiones, apoyadas con recursos gubernamentales, empezaron a producir para mercados más grandes y con mayor capacidad de compra, es decir, se orientaron más bien a las exportaciones (Ornelas, 1993). Como resultado, se observa que la sustitución de importaciones significó un impulso a las regiones de mayor potencial agrícola, que a su vez terminaron transfiriendo recursos obtenidos mediante las exportaciones a las regiones más desarrolladas, sobre todo urbanas, donde se expandían las actividades industriales y de servicios.

Ornelas (1993) se refiere a la política regional como la definición de objetivos, el establecimiento de metas y la selección de instrumentos para alcanzar determinados propósitos económicos, políticos y sociales en determinadas regiones del territorio nacional. Así, destaca que a lo largo

de tres décadas (1940-1970) surge y se mantiene la relevancia de la política de impulso al desarrollo de diversas cuencas hidrológicas.

El programa más amplio, establecido para impulsar el crecimiento regional, fue el llamado de cuencas hidrológicas, iniciado por Miguel Alemán en 1947 y cuya finalidad fue la de corregir las deformaciones ocasionadas por las fuerzas del mercado, cuya acción espontánea tiende a “concentrar el crecimiento económico en unas pocas regiones, dejando que el resto se atrase” (Barkin & King, 1970, p. 10).

La forma organizativa adoptada para llevar a cabo ese programa fue la creación de comisiones ejecutivas para cada una de las cuencas fluviales donde decidió actuar el gobierno federal. Las comisiones creadas para el efecto fueron: 1) La del Río Papaloapan, que abarcó parte de los Estados de Veracruz, Puebla y Oaxaca; 2) La del Tepalcatepec –más tarde del Balsas-, que comprendía parte del Estado de Michoacán; 3) La del Grijalva-Usumacinta, que incluía la mayor parte de los Estados de Tabasco y Chiapas; y, 4) La del Río Fuerte, que abarcó superficies de los Estados de Sinaloa, Sonora, Durango y Chihuahua (Barkin & King, 1970). Si bien el programa de cuencas hidrológicas fue el único cuyos objetivos explícitos se propusieron lograr el desarrollo regional mediante la expansión de la agricultura y la ampliación de la capacidad de generación de energía hidroeléctrica, así como la desconcentración industrial, los efectos de la implementación de este programa no fueron los deseados.

Las acciones de las comisiones en general impusieron la mercantilización de la economía regional; intensificaron el tráfico de tierras ejidales; propiciaron la generalización de la proletarianización de ejidatarios y pequeños propietarios; aumentaron la disparidad entre los grupos y las clases sociales al concentrarse el ingreso y, en última instancia, aunque no estaba previsto tampoco se impidió que las empresas monopólicas extranjeras llegaran a controlar la producción y comercialización de los productos más rentables.

Por otra parte, al concentrarse el esfuerzo en el impulso por la vía de la inversión federal en los sistemas de riego a las actividades primarias en distintas regiones y sin acciones suficientes como para modificar los patrones de localización industrial, las empresas manufactureras capitalistas privadas no acudieron a ubicarse en las cuencas hidrológicas, donde no encontraron ventajas

reales que fueran superiores a las ofrecidas por las tres zonas metropolitanas tradicionales del país (México, Monterrey y Guadalajara), asiento del mercado real y potencial más grande de la nación —“tan sólo la ciudad de México en 1972 concentraba el 42.5 % del mercado de bienes de consumo duradero y el 50.8 % de la demanda de productos industriales—, así como del poder político y sobre todo de las condiciones generales de la producción más desarrolladas de toda la República” (Ornelas, 1993, p. 61).

De esta manera, se observa el fracaso manifiesto de esta política en cuanto a los propósitos de desconcentración de la actividad económica, la redistribución de la población y las modificaciones al patrón de distribución de la riqueza. Asimismo, de 1940 a 1970 en materia urbana, no existió una política precisa y más bien sólo se atendió mediante la elaboración de Planes Directores, a los núcleos urbanos con mayor población que, a finales de este periodo empezaban a mostrar dificultades en su crecimiento y perdían, de manera evidente, eficiencia con respecto a su capacidad para servir al proceso de acumulación del capital en las ramas más dinámicas de la economía.

Al respecto, Ornelas (1993) resume la política de desarrollo regional en México, comprendida de 1940 a 1970, de la siguiente manera:

...el patrón de acumulación seguido en México si bien favoreció el desarrollo capitalista, tal cual era su propósito, también apresuró la tendencia a la concentración del ingreso y la propiedad de los medios de producción, características de toda forma de desarrollo del capitalismo. Así, la estructura oligopólica, ya presente en el país desde los inicios de su industrialización, se acentuó a fines de los sesenta. Al mismo tiempo, las desigualdades regionales no se pudieron corregir y en ciertos casos se agudizaron sin remedio (p.p. 33-34).

Lo anterior significa que el fracaso de las políticas de desarrollo polarizado, por lo menos en lo que se refiere a la desconcentración industrial, la reubicación de la población o el abatimiento de la pobreza, ha significado terminar con el mito de la posibilidad que el desarrollo industrial, sustentado en una “unidad motriz”, traiga a la par la disminución de las desigualdades regionales y de la concentración territorial económica y demográfica, aun cuando éste se acompañe de políticas de apoyo. Asimismo, la política de cuencas hidrológicas mostró que un esquema de

desarrollo basado exclusivamente en la agricultura resulta insuficiente como para garantizar el éxito del proceso desconcentrador.

De esta manera, se mantuvo y reforzó el círculo vicioso de la concentración, es decir, las regiones atrasadas no se desarrollaban porque el gobierno federal no podía atenderlas, y no podía hacerlo dado que la mayor parte de los recursos que captaba se destinaban a fortalecer la infraestructura, es decir, las condiciones generales de la producción de las regiones relativamente más desarrolladas, lo que empobrecía al resto del país.

El proceso de reproducción global del capitalismo lo exigía de esa manera, y tanto la política económica como la regional sirvieron fielmente a ese propósito. Durante el periodo de 1940 a 1970 en los hechos existió en la política gubernamental una especie de denominador común, privilegiar el crecimiento industrial y nacional sobre el regional, pues se consideraba que el proceso mismo de crecimiento provocaría, por su propia dinámica y a medida que el producto fuera creciendo, una redistribución de recursos entre sectores, regiones y personas, situación que no ocurrió, y por el contrario se agudizaron las desigualdades regionales.

A partir de los años setenta el propósito fundamental de la política regional fue lograr el crecimiento económico de determinadas regiones consideradas de alto potencial productivo, aunque en esa década, muy pronto, esta política cambiaría de énfasis para orientarse a la desconcentración urbana, la reubicación de la industria y el aliento a la configuración de un sistema de ciudades medias donde debería absorberse el crecimiento poblacional. Esto último implicó el diseño de un cuerpo metodológico de planeación urbana que dio un nuevo sentido a las acciones gubernamentales encaminadas a ordenar el uso del territorio (Ornelas, 1993). La política regional se sustentó en la planeación surgida y aplicada en la etapa de la acumulación monopólica estatal y privada, con dos momentos, uno referido al énfasis en lo estrictamente regional (1970-1975) y, el otro, donde lo urbano adquiere mayor relevancia (1976 en adelante).

En síntesis, los temas más relevantes para atender en la década de 1970-1980 en lo que se refiere a la política regional en México fueron:

Excesiva concentración geográfica; desigualdades regionales, tanto en términos de indicadores de productividad como de consumo; centralismo de la región donde se localiza la capital nacional, frente a frente con los Estados; dualismo geográfico como expresión de la diferenciación tradicional/moderna; prevalencia de posturas teórico-políticas tales como el colonialismo interno, la relación centro-periferia, la dependencia o el intercambio desigual, y la causación circular acumulativa. (Coraggio, 2010, p. 7)

Desde el inicio de los setenta, el gobierno de Echeverría (1970-1976) abandonó el modelo denominado de “desarrollo estabilizador” y lo sustituyó por el de “desarrollo compartido”, con el que se perseguía una mejor distribución de los frutos del desarrollo, a través de un incremento en la inversión pública dirigida a salud, educación, vivienda y, especialmente al campo. En este último se puso en marcha el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), que puede ser considerado un antecedente de los programas de combate a la pobreza. Su objetivo consistía en concentrar la atención en las zonas más deprimidas, tratando de dinamizar el campo y disminuir la desigualdad.

López Portillo (1976-1982) fue el primer presidente que aplicó programas sociales específicos. Continuó aplicando el PIDER y, en 1977, propuso la creación de la Coordinación del Plan General de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar), con la responsabilidad de: 1) realizar estudios para la atención de las necesidades esenciales de la población en las zonas deprimidas y grupos marginados, en el entendido de que su satisfacción constituía el verdadero sentido del desarrollo económico, y 2) Efectuar propuestas para coordinar y mejorar el funcionamiento de las dependencias y entidades encargadas del desarrollo de los programas aprobados (Cardozo, 2006).

En este contexto, se desarrollaron programas para la atención de 4 millones de habitantes, como: Conasupo-Coplamar, dirigida a la población en general en materia de alimentos; Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP)-Coplamar, para la provisión de agua potable y caminos rurales; IMSS-Coplamar, en la disposición de servicios médicos rurales; SEP-Coplamar, en la oferta de casa-escuela para niños de zonas marginadas alejadas; Secretaría del Trabajo y Previsión Social y Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, STPS-SARH, vinculadas a la capacitación y el empleo para el fomento de los recursos naturales. Coplamar

enfrentó múltiples problemas, como la falta de recursos propios durante sus primeros tres años, mismos que podrían haber sido subsanados a tiempo, de haber contado con evaluaciones sistemáticas.

## **2.2. La política de desarrollo en México a partir del Neoliberalismo**

El alejamiento del Estado de la actividad económica y sobre todo su propuesta desregulatoria, permitieron que la ocupación del territorio nacional se determinara, de manera fundamental, por las necesidades de la inserción de la economía mexicana en la división internacional del trabajo y del capital extranjero, que busca los lugares más favorables para participar del mayor mercado de consumo del mundo, más que por las exigencias y necesidades del desarrollo soberano de México.

Esta etapa se inició a partir del establecimiento del Neoliberalismo en México en los primeros años de la década de los ochenta, cuando parecía que la crisis económica tocaba fondo y por lo tanto las élites gobernantes modificaron la política económica, diseñada bajo la ortodoxia neoliberal. Fue precisamente en esta etapa en la que se acentuó la visión convencional del desarrollo que prevalece actualmente, y a partir de la cual se originan las fallas que ha tenido la política de desarrollo regional en México.

El modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), orientado a bienes de consumo duradero, intermedios y de capital, que conformó empresas con evidentes rezagos respecto a la frontera tecnológica internacional, había llegado a su agotamiento definitivo en 1982, lo que llevó a elevar la demanda de importaciones. En su lugar se implementaría otro modelo que se identificaría como neoliberal, dentro del marco económico mundial caracterizado por la globalización. Las nuevas reglas estarían basadas en la apertura de la economía a la competencia externa, la desregulación del mercado interno y la privatización extrema de la actividad productiva.

El desmantelamiento del anterior Estado de Bienestar Social era inminente, el reemplazante, promovería la reconversión estructural de la economía a efecto de acceder a la competitividad, impulsaría la flexibilidad en el mercado de trabajo y reduciría su participación en la política social

(Moncayo, 2002). Lo anterior traería cambios significativos en cómo el Estado abordaría la cuestión regional.

En ese contexto, los intentos de la planeación del desarrollo durante el primer sexenio de los años ochenta estarían encaminados en dos sentidos, el primero en cuanto a la adecuación del marco legal correspondiente y el segundo en lo que se refiere a la confección de un mayor número de planes y programas generales, sectoriales, territoriales e institucionales tanto a corto como a mediano y largo plazos; los más de los cuales, ante el embate de la crisis económica, pasarían a segundo término, aun cuando no se relegarían del todo y tendrían cierta relevancia, más virtual que real.

Al concluir el sexenio del presidente Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), de escaso avance para el desarrollo del país, los agobiantes problemas económicos obligaron a concentrar esfuerzos y recursos de todo tipo para tratar de enfrentarlos. Del Plan Nacional de Desarrollo y de sus correspondientes programas sectoriales no hubo mayor mención. Pasaron al olvido oficial. “El sistema político mexicano, fuertemente desgastado por la crisis económica de los ochenta, apenas pudo pasar su peor prueba de fuego en una transición sexenal” (García, 2010, p. 116).

Los nuevos tomadores de decisiones que venían desplazando del poder a los políticos de viejo cuño desde hacía varios años, lograrían afianzarse con mayor fuerza en el gobierno de 1988 a 1994 y su permanencia sería por largo tiempo. Ellos serían los principales promotores de la aplicación de las drásticas medidas económicas dictadas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, sin considerar los costos sociales respectivos. El panorama económico y social para finales de la década de 1980 poco cambiaría. A mitad del sexenio y después de casi una década de ensayo y error, el grupo gobernante replantearía el rumbo de la política monetaria y financiera.

Desde los setenta había venido aumentando la crisis fiscal del Estado, lo que llevó al salinismo (1988-1994) a adoptar más intensamente el enfoque que denominaría de liberalismo social, mismo que había empezado ya a aplicarse tenuemente durante el sexenio previo. Entre las medidas adoptadas sobresale la privatización de empresas estatales, que permitió contar con recursos para rediseñar la política social (Cardozo, 2006).

En cuanto a la planeación del desarrollo, como lo establecía la legislación respectiva rediseñada en el sexenio anterior, el nuevo gobierno elaboró y publicó, en tiempo y forma, el Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994, el cual vino acompañado con los programas sectoriales coordinados por las dependencias de la Administración Pública Federal (García, 2010). El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), alternativa clientelar del régimen en turno del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, incidiría también en el manejo del territorio con la creación de obras públicas secundarias.

El PRONASOL tuvo como objetivos: 1) Mejorar las condiciones de vida de los grupos campesinos, indígenas y colonos populares; 2) Crear condiciones para el mejoramiento productivo de los niveles de vida de la población y promover el desarrollo regional; y 3) Promover y fortalecer la participación y la gestión de las organizaciones sociales y de las autoridades locales. Fue el primer programa focalizado exclusivamente hacia los más pobres, que impulsó la organización de las comunidades para la superación de sus problemas.

El mismo cubrió cuatro ámbitos específicos: Solidaridad para el bienestar social, enfocado a los problemas de alimentación; Solidaridad para la producción, para incrementar los ingresos de los pobres; -Solidaridad para el desarrollo regional, dirigida al desarrollo de infraestructura; y - Solidaridad en los programas sociales, en apoyo a la salud y la educación (Cardozo, 2006). PRONASOL fue un programa que incrementó fuertemente el gasto en desarrollo social; sin embargo, su funcionamiento fue muy criticado por sesgos partidistas (generación de relaciones clientelares, asignación discrecional de recursos con fines electorales, etc.) por sus altos costos y sus resultados poco contundentes.

Respecto al campo, la estrategia gubernamental también estuvo muy definida; se llevó a cabo una serie de reformas al Artículo 27 constitucional y, en su conjunto, al marco legal agrario a efecto de tratar de dinamizar el mercado de tierras y permitir el libre flujo de capitales hacia el agro, uno de los sectores con mayores contrastes y rezagos de la estructura económica mexicana. Casi a fines de este periodo gubernamental se promulgó la Ley General de Asentamientos Humanos (1993) que sustituiría a la de 1976 y que, en esta nueva versión, abordaba aspectos relativos con el ordenamiento territorial desde el punto de vista urbano-regional y lo definiría como un proceso

de distribución equilibrada y sustentable de la población y de las actividades económicas en el territorio nacional.

En 1994, se suscribe el acuerdo comercial con las economías más poderosas de América (EE. UU. y Canadá), el Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN) constituiría uno de los hechos culminantes del régimen y uno de los pasos decisivos en el afianzamiento de la economía global en la región supranacional de América del Norte. En primer lugar, provocó en México la aparición de un “sesgo anticampesino”.

La destrucción del campo se debió a la política neoliberal del presidente Carlos Salinas, que al reformar el Artículo 27 constitucional terminó con el ejido y permitió las privatizaciones. Además, el campo mexicano fue destruido por la implementación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). “Este acuerdo, firmado por el presidente Salinas, canceló las barreras arancelarias de los cereales y provocó la pauperización del campo, donde ya no hay producción agrícola” (Czarnecki, 2014, p. 320).

Con un salario mínimo muy precario, la producción en el campo rural que ya no da para sobrevivir, la falta de un mercado de trabajo digno, la falta de perspectivas positivas para el futuro, y la falta de terminar con las clases sociales, aparecen los grupos ilegales dedicados ya no sólo a la producción y venta de drogas, sino también a la extorsión y secuestros. En medio de una crisis financiera que estalló inmediatamente después de entrar en funciones el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000), y cuyas repercusiones en el exterior fueron denominadas como “el efecto tequila”, el panorama de depresión económica que había dominado en los años ochenta, y que fue referido por los analistas internacionales como la “década perdida de América Latina”, parecía volver nuevamente y para combatirlo se tendrían que aplicar drásticos ajustes en aras de que la crisis durara el menor tiempo posible (García, 2010).

En lo que se refiere a la planeación del desarrollo, más de manera inercial que en el ánimo de definir los derroteros para detonar el dinamismo económico y disminuir, entre otros aspectos, los desequilibrios sociales y territoriales acentuados en la fase de la globalización, se elaboró el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (1995) y los programas sectoriales correspondientes. En cuanto a las políticas territoriales, muchas de ellas derivadas también del Plan Nacional de

Desarrollo sobresalen el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000 que pretendió, entre otros fines, la reorientación de las migraciones hacia las grandes metrópolis apoyándose en una nueva versión del Programa de las 100 ciudades, en detrimento de las regiones rurales.

Aparecieron también los proyectos México 2020, vertientes urbana y regional; con los cuales se pretendió configurar una política urbana y regional de largo plazo. No obstante, su incidencia en el panorama territorial del país fue marginal en virtud del escaso nivel de participación de los actores locales, entre ellos las instancias estatales y municipales, además de las organizaciones sociales respectivas. En síntesis, los ejes fundamentales que guiaron la política de desarrollo del periodo 1994-2000 fueron: 1. Focalización; 2. Descentralización (aunque con financiamiento y criterios centralizados); y 3. Pequeña participación de las autoridades locales y los destinatarios para apuntalar su legitimidad (Cardozo, 2006).

Los programas para la superación de la pobreza del periodo complementaron la inversión en el desarrollo de capacidades básicas con Progresá (Programa de Educación, Salud y Alimentación) con: 1) Inversión en infraestructura básica en el entorno (agua potable, electricidad, etc.) y en condiciones que favorecieran la producción de nuevas oportunidades de ingreso (apoyos a proyectos productivos); y 2) Programas de empleo dirigidos a su generación y a la capacitación para el trabajo (Gordon, 1999). A pesar de la aplicación de los programas referidos, la distribución del ingreso entre grupos sociales y regiones geográficas siguió polarizándose e intensificándose la pobreza urbana.

El Gobierno de la Alternancia, como se identificó al gobierno de Vicente Fox (2000-2006). Como era de esperarse, más que un replanteamiento en la manera de conducir los asuntos públicos, sobre todo en la conducción de la economía y de la política social, dicho gobierno mostró una continuidad con el pasado inmediato, no obstante, sus promesas de cambio. En cuanto a la planeación, siguió más bien de manera burocrática la práctica de presentar planes y programas respectivos, conforme lo marca la ley. El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (2001), y sus programas sectoriales derivados respondieron a un requerimiento legal en lugar de un compromiso de cambio en las alternativas para acceder al desarrollo económico y social.

Para cumplir con la estrategia prioritaria del Plan Nacional de Desarrollo (2001-2006) de lograr el desarrollo social y económico de los sectores más marginados, la SEDESOL definió la estrategia Microrregiones, y comenzó por mapear a nivel municipal y local la ubicación de la marginación en México. Implica la unión de esfuerzos de los tres órdenes de gobierno y la sociedad civil para abatir los rezagos en los territorios que presentan marginación crónica, con la participación de las comunidades en su propio desarrollo. En este marco, la participación ciudadana se considera responsable de validar lo que se va haciendo, ya que las iniciativas deben responder a las problemáticas y objetivos locales; en el largo plazo se espera que los ciudadanos sean capaces de apropiarse de la estrategia (Cardozo, 2006).

Las novedades, en cuanto a los programas regionales, lo fueron el Plan Puebla-Panamá, que abarcaría al sur-sureste mexicano y se prolongaría por Centroamérica hasta Panamá y el Plan Escalera Náutica del Golfo de California, proyecto sobre todo turístico para esta última región; sin embargo, la insuficiencia del erario para financiar las inversiones respectivas hizo que fueran inoperables, ya que la participación del capital privado tampoco fue la esperada.

Es así como el desarrollo regional como política de Estado en México, si bien fue marcado por experiencias con particularidades propias de cada periodo sexenal, lo cierto es que ha respondido a las tendencias internacionales y a las prioridades nacionales que se han determinado en diferentes tiempos. Así, mientras que en la primera mitad del siglo XX sólo se privilegió el desenvolvimiento de un sector específico de la economía, en este caso la industria (sobre todo ligera, aunque también la petroquímica y la siderúrgica), en los años siguientes comenzó a cobrar importancia la cuestión regional.

A finales de los setenta aparecieron como puntos de preocupación la temática urbana y la consolidación del sistema urbano-regional, en los ochenta adquirieron relevancia los aspectos ambientales y, a partir del decenio de los noventa, bajo perspectivas más integrales que han incorporado a la sustentabilidad, entre los temas de debate ha aparecido el ordenamiento territorial (OT), re-identificado tiempo después como desarrollo territorial.

La práctica de la planeación en México, en la experiencia acumulada durante más de siete décadas, ha mostrado su vulnerabilidad como mecanismo viable para acceder a un desarrollo

económico y social, equilibrado e incluyente. Dicha tendencia negativa se ahonda por el entorno de exclusión tan característico de la fase de la globalización económica. La planeación, como praxis que involucra la conjunción de voluntades, esfuerzos, talentos y recursos, requiere del compromiso real de los tomadores de decisiones y del resto de la sociedad en la disciplina y en el cumplimiento de las responsabilidades inherentes para alcanzar, en la medida de lo posible, el futuro deseado en los plazos establecidos (García, 2010).

El cúmulo de experiencias habidas en el país en cuanto a su trayecto al desarrollo económico no ha significado una tendencia hacia una homogeneización social o de sus territorios. Por el contrario, el desarrollo reciente de México ha sido regionalmente desequilibrado y tales desequilibrios, lejos de disminuir, han tendido a agravarse en los últimos años, pues la distancia entre el desarrollo de las regiones más prósperas con el de las más pobres se ha acrecentado.

García (2010) agrega que:

El ascenso de una nueva generación de políticas públicas en las cuales se pretende la participación más activa del capital privado y de actores locales como los organismos civiles y las instancias de los gobiernos estatales y municipales, tienen el reto de lograr la detonación de las potencialidades productivas regionales a la par de disminuir los contrastes sociales y las asimetrías territoriales, por supuesto sin omitir la cuestión ambiental. (p. 120)

Finalmente, la sociedad mexicana determinará el momento en que deberá cambiarse de rumbo en cuanto al modelo de desarrollo general y regional a seguir en donde, entre otras cosas, se opte por que sea sustentable y donde el territorio, ese componente que corporifica y consolida la idea de nación, sea considerado como soporte esencial de los procesos económicos y sociales, y no sólo en el sentido de mera localización geográfica, como lo ha sido hasta ahora. Además, Sánchez (1998), destaca que, en México, la necesidad de realizar cambios en el modelo de desarrollo económico centralizado se ha dado como resultado de la combinación de tres grandes factores.

En primer lugar, en el marco de la globalización de la economía, se ha hecho necesaria una reorganización del Estado y un cambio en las relaciones entre el Estado nación y el Estado local. En este mismo sentido, la diversidad de productores y de estrategias organizacionales de las

empresas, así como la aparición de nuevas formas de organización ciudadana plantean la necesidad de contar con una estructura de toma de decisiones más flexible.

Un segundo factor que ha despertado el interés de modificar al Estado central interventor es la crisis económica que en forma recurrente ha afectado a México durante los últimos veinticinco años, específicamente y de manera más drástica a las grandes áreas urbanas donde se concentraron los beneficios del crecimiento económico, registrado en las décadas pasadas.

El declive urbano, caracterizado por la pérdida de empleo, bienestar social y población en las áreas centrales de las grandes regiones urbanas del país (Pozos, 1996, citado en Sánchez, 1998), ha incrementado el interés de encontrar otros horizontes territoriales en donde promover el crecimiento. Desafortunadamente, la crisis económica ha debilitado también la capacidad financiera de los gobiernos locales para enfrentar las múltiples necesidades de la población y emprender programas de desarrollo local.

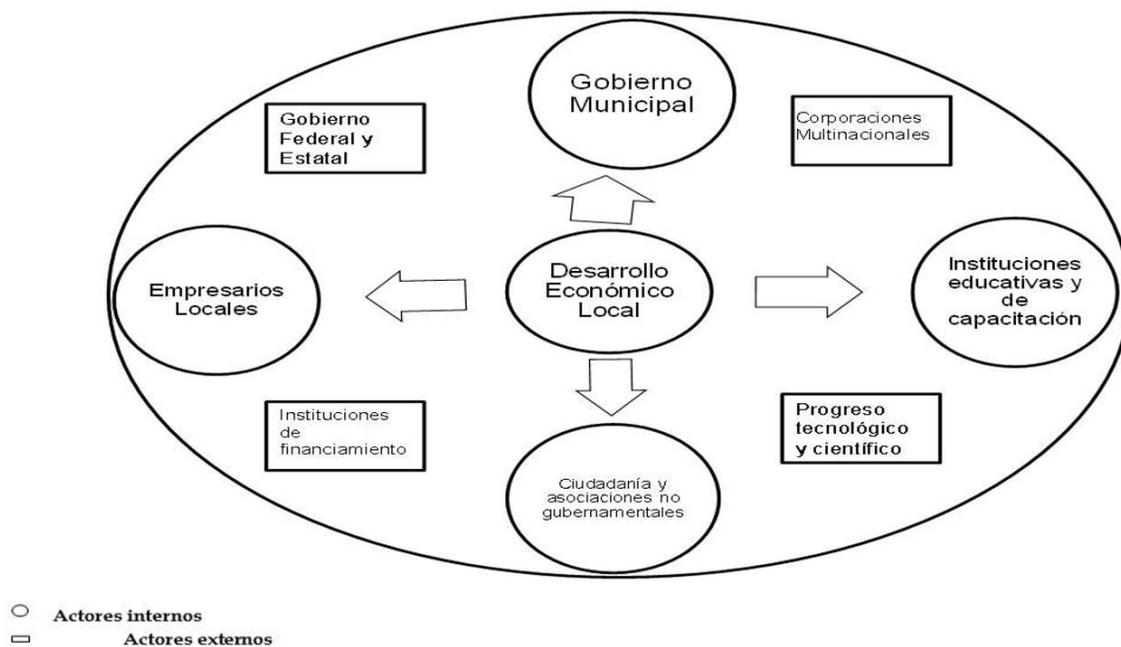
Como tercer factor, se identifica un alto grado de marginación y un bajo nivel de desarrollo socioeconómico de la mayoría de los municipios de México, aunado a la poca capacidad económica, técnica y política para inducir cambios, lo cual contribuye a mantener las desigualdades regionales del país, limitando así las posibilidades de desarrollo. En resumen, estos tres factores han caracterizado el desarrollo económico nacional en los últimos años del siglo XX y en los primeros del XXI, el cual ha sido condicionado en gran medida por el contexto internacional.

Sin embargo, esta situación no necesariamente se ha traducido en la aplicación de políticas y estrategias que adopten la visión del desarrollo local, toda vez que es frecuente observar que en la formulación de políticas públicas a cualquier nivel de gobierno, es constante el uso informal de técnicas comparatistas, y ello produce efectos absolutamente contrarios a los buscados al aplicar soluciones “foráneas” a situaciones “locales”, ya que no se tienen en cuenta multitud de factores que hacen diferente el problema y la solución a aplicar por implementadores también diferentes (Subirats, 2012).

México presenta disparidades territoriales muy acentuadas que se manifiestan, principalmente en altos porcentajes de necesidades básicas insatisfechas<sup>4</sup>, incapacidad técnica y financiera para administrar los servicios que la federación ha traspasado a los municipios como parte de los procesos de descentralización; localidades con bajos niveles de escolaridad, altas tasas de analfabetismo, tasas de desempleo sobre los promedios nacionales, bajo nivel de infraestructura, escaso nivel de desarrollo empresarial y tecnológico, escasa capacidad de gestión; la suma de estos factores implica dedicación y capacidad de gestión (García, 2006).

Por lo tanto, resulta conveniente utilizar los recursos locales de la comunidad o del municipio que comprenden desde elementos físicos, donde se incluyen las infraestructuras de todo tipo, hasta factores de índole tecnológico, económico- financiero, recursos humanos y socioculturales, entre otros, así como la participación de actores locales internos.

**Figura 2. Actores que participan en el desarrollo económico local en México**



Fuente: Madrigal & Rozga (2014).

<sup>4</sup> Entre 2008 y 2016, la pobreza en México aumentó en 3.9 millones de personas al pasar de 49.5 a 53.4 (CONEVAL, 2018).

Lo revisado anteriormente evidencia el hecho de que para fomentar el desarrollo de un país es indispensable volver la mirada hacia los espacios locales, lo cual constituye un doble desafío para el país, ya que es donde más se requiere innovar y, precisamente, es donde existen menos condiciones para hacerlo. Por ello, actualmente, el aprovechamiento de los recursos endógenos como punto de partida para originar nuevos estilos de desarrollo, basados en las potencialidades de las economías locales, es el complemento indispensable de las políticas nacionales de desarrollo. En este orden de ideas, en el siguiente apartado se revisan las políticas de desarrollo regional-local aplicadas en el Estado de México.

### **2.3. Políticas de desarrollo regional-local en el Estado de México**

El patrón de crecimiento nacional a que se ha hecho referencia a lo largo de este capítulo se repite en el caso del Estado de México (Madrigal & Rozga, 2014); se ha caracterizado por el crecimiento desmedido de sus zonas urbanas, especialmente de los municipios circundantes a la Ciudad de México y de la capital del estado (Toluca), lo que ha puesto de manifiesto problemas diversos, traducidos en contaminación del aire, sobreexplotación de los recursos naturales, generación excesiva de residuos sólidos urbanos, entre otros.

Por ende, la política de desarrollo industrial también fue aplicada bajo la misma lógica que la política nacional, es decir, a través de la política de sustitución de importaciones durante las primeras décadas del siglo XX; para las décadas de los setenta y ochenta, la política de desarrollo industrial se fundamentó en la construcción de parques y ciudades industriales y en la aplicación de diversos mecanismos de apoyo. La década de los noventa se caracterizó por la consolidación de la actividad industrial, estuvo marcada por grandes cambios político-económicos, tanto a nivel nacional como internacional, manifestados en una transformación del paradigma de desarrollo industrial.

Entre estos cambios destacan la implantación del modelo económico neoliberal, manifestado por la venta de empresas paraestatales, y que a su vez se tradujo en un adelgazamiento del Estado, es decir, pierde su papel como principal promotor del desarrollo económico estatal; se fomenta el incremento de exportaciones por la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC); se incrementa el establecimiento de empresas que ofertan servicios de asesoría y gestión para las empresas y se

da continuidad a las políticas de desconcentración industrial a partir de la ocupación total y consolidación de las zonas y parques industriales ya construidos, a través del Fideicomiso para Parques Industriales (FIDEIPAR); además, se establecen industrias con tecnología de punta derivadas de los procesos de innovación tecnológica y reestructuración productiva ocurridos en los contextos internacional y nacional (Madrigal & Rozga, 2014).

No obstante que la política de industrialización en el Estado de México ha generado un desarrollo, éste no ha sido equitativo; los municipios conurbados con las zonas metropolitanas de México y de Toluca han sido los más beneficiados respecto a generación de empleo, existencia de redes de infraestructura, de equipamientos y servicios de cobertura regional, entre otros. Sin embargo, esta política de desarrollo no generó el efecto multiplicador esperado, por lo que se observa, hasta la fecha, el predominio de condiciones de desarrollo heterogéneas en el territorio estatal.

“Los cambios que se manifiestan en los primeros años del siglo XXI se han caracterizado por la presencia de procesos mundiales como la globalización económica, las diferentes manifestaciones territoriales de reestructuración productiva e innovación tecnológica, la competitividad económica y territorial, el desarrollo sostenible como marco de análisis de los procesos territoriales y la importancia de los espacios locales y regionales como escenarios para el diseño de la política económica, social, urbana, regional y ambiental” (Madrigal & Rozga, 2014, p. 121).

Sin embargo, la presencia de grandes contrastes ha sido el rasgo distintivo de la actividad industrial en el Estado de México, por un lado, se identifican corporativos transnacionales incorporados a la red del mercado global, mientras que, por otro, existen economías locales emergentes con un incipiente o bajo nivel de desarrollo tecnológico o que, incluso, pertenecen a un sistema económico donde no se utiliza la tecnología, pero sí la innovación en los productos o en los procesos de gestión y comercialización. Es necesario tener en cuenta que cada localidad o región puede lograr un desarrollo según sus condiciones actuales y potenciales y no necesariamente se verán influenciadas de manera directa por los procesos globales.

Por otra parte, aunque el sector industrial ha sido estratégico para el fomento del desarrollo económico del Estado de México, tanto a nivel regional como local, también el sector

agropecuaria ha tenido una participación importante en el desarrollo económico estatal, ya que cuenta con condiciones físico-geográficas favorables; para 2004, el valor de la producción ascendió a 12 mil 815 millones de pesos, ubicando a la entidad en el cuarto lugar en productividad agropecuaria a nivel nacional para el mismo año. Los principales cultivos son: maíz, frijol, trigo, cebada, avena y grano; para 2002 equivalían a una superficie cultivada de 85 mil 300 hectáreas y con un volumen de producción de 122 mil toneladas. Como medida de reconversión productiva, se promovió la producción de hortalizas, flores, acuicultura y otras actividades que ofrecen mayores márgenes de rentabilidad y amplias posibilidades de comercialización (Ordoñez, 2004, citado en Estenoz, 2004).

La Secretaría de Desarrollo Social del Estado de México (SEDESEM), a través del Centro de Estudios sobre Marginación y Pobreza del Estado de México (CEMAPEM), promueve anualmente el fomento de proyectos productivos de desarrollo local, enfocados al sector agropecuario, los cuales se sustentan en la integración de tres dimensiones principales: a) productividad y competitividad económica, b) integración socio-cultural y c) representación y gestión pública. Los proyectos productivos, se han planteado en el espacio regional, pero principalmente a nivel local (municipio y/o localidades).

Según Luna (2004), esta integración se sustenta en los principios de desarrollo local expuestos a continuación:

- **Integralidad:** Que contemple el conjunto de ámbitos, los cuales influyen en los procesos de desarrollo del entorno urbano y rural, bienestar social y de calidad de vida, seguridad y legalidad, desarrollo económico e infraestructura y cohesión social, por medio de la formación de redes de relaciones sociales que intervienen en el comportamiento de las sociedades.
- **Articulado:** Que articule los esfuerzos públicos de los tres niveles de gobierno, así como de los sectores privado y social (evitar dispersión).
- **Multidimensional:** Que integre las diversas dimensiones del desarrollo: económico, social, cultural, educativo y ambiental.
- **Diversificado y diferenciado:** Que se base en diversos ejes de desarrollo que detonen la producción e incluso puedan ser complementarios, favoreciendo el desarrollo de las cadenas

productivas (encadenamientos paralelos y/o hacia atrás y hacia adelante).

- *Vinculación global-local*: Que establezca relaciones con los niveles regional, nacional e internacional a través del fomento de la innovación local (situar los proyectos endógenos dentro de la red global).
- *Sustentabilidad*: Este término hace alusión a la creación o conservación de condiciones de vida digna para el ser humano sin romper el equilibrio con el medio ambiente.
- *Participación social*: Se refiere a la inclusión de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones, desde el diseño, formulación y ejecución de políticas públicas en coordinación con el gobierno local.

De acuerdo con Luna (2004), los principios de Desarrollo Económico Local se aplican para fomentar el desarrollo integral en las regiones y localidades del Estado de México, basados en el desarrollo de cinco esferas: Desarrollo económico, entorno urbano, capital humano, seguridad y legalidad, y, capital social/tejido social. El desarrollo de cada una de ellas se basa en el cumplimiento de objetivos específicos vinculados con diversas temáticas; por ejemplo, para la esfera 1, los objetivos están relacionados con la dinamización de la economía, desarrollo agropecuario, desarrollo industrial, entre otros. Con base en el cumplimiento de los objetivos por cada esfera, se condiciona su vinculación para el fomento del desarrollo económico integral en espacios regionales y locales de la entidad.

Desde la década de los noventa y los primeros años del presente siglo, se han implementado algunas acciones que posibilitan visualizar las políticas de desarrollo económico local como una opción para fomentar el desarrollo estatal, regional y/o local, a través de proyectos productivos<sup>5</sup> o constituir sistemas productivos locales (regional-local), que pudieran estar apoyados en la creación y en el fortalecimiento de instituciones, asociaciones y fideicomisos, como: La Fundación Mexicana para el desarrollo Rural, el Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO), que han iniciado una labor institucional de apoyo para el desarrollo de proyectos productivos, tanto en localidades rurales como en urbanas, con el respaldo de la Secretaría de Desarrollo Social del Estado de México y la colaboración de instituciones internacionales, como el Banco

---

<sup>5</sup> Se pueden citar como ejemplos: la producción de hongo-seta, producción de avestruces, proyectos de acuacultura, programas productivos de cultivo de flores.

Interamericano de Desarrollo (BID) que, a partir de los Convenios de Cooperación Internacional que el Gobierno Estatal ha firmado recientemente con éstos y con otros gobiernos provenientes de algunas ciudades de Japón, Alemania, entre otros, pueden representar una oportunidad para que el Estado de México tenga posibilidades de insertarse en la red económica mundial.

Sin embargo, aunque el Gobierno Estatal ha manifestado reiteradamente una visión positiva del desarrollo económico integral en las regiones y entornos locales de la entidad, no ha sido del todo exitoso ni se puede hablar todavía de un desarrollo económico local integral en todo el territorio del Estado y donde sea posible observar la presencia de los principios de Desarrollo Económico Local a que se refiere Luna, ya que al igual que en el ámbito federal, a nivel local los gobiernos enfrentan un doble reto, por una parte, es necesario reducir la marcada incidencia de pobreza en un gran número de zonas rurales caracterizadas por ser pequeñas y dispersas y, por otra, disminuir el volumen de la pobreza en contextos urbanos donde, si bien el porcentaje de pobreza es relativamente menor, el volumen de personas que viven en condiciones precarias es elevado.

#### **2.4. Entorno demográfico, social y económico del Estado de México**

De acuerdo con estimaciones realizadas por el IGECEM (2018a), para 2017 el Estado de México contaba con una población de 16,723,414 habitantes, ocupando el primer lugar en población entre las entidades federativas del país, es decir, 13.5% de la población nacional. En el Estado de México habitaban 8,065,490 hombres y 8,657,924 mujeres, mismos que representaron el 48.2% y 51.8% de la población en la entidad, respectivamente. Con relación a la estructura de la población por grupos de edad, esta se integró de 8.3% de 0 a 4 años, 18.2% de 5 a 14 años, 67.3% de 15 a 64 años y 6.1% de 65 o más años.

La densidad de población en la entidad fue 11.8 veces mayor al promedio nacional, siendo para el estado de 744 habitantes por km<sup>2</sup>, mientras que para el país fue de 63 personas por la misma superficie territorial.

La tasa de natalidad para la entidad mexiquense en 2017 fue de 16.9 nacimientos por cada mil habitantes, cifra menor registrada en nivel nacional, con 18.8 nacimientos. Por otro lado, la tasa de mortalidad se situó en 4.5 defunciones por cada mil habitantes, cifra inferior a la registrada a

nivel nacional, de 5.6 defunciones. Por último, la tasa de mortalidad infantil en la entidad fue de 15.3 muertes por cada mil nacidos vivos, mayor a las 12.4 muertes que se registraron a nivel nacional.

**Cuadro 1. Población, composición por sexo y densidad de población en el Estado de México, 2017.**

Población total Habitantes	Hombres	Mujeres	Superficie Km2	Densidad de población Habitantes por km2
16,723,414	8,065,490	8,657,924	22,351.5 km2	744

Fuente: Elaboración propia con base en IGCEM (2018a).

En el ámbito de salud, se tenían 1 863 unidades médicas, 22,627 médicos y 8,460 camas censables, por lo que atendieron en promedio a 8 977 habitantes por cada unidad médica, 739 habitantes por médico y 1 977 habitantes por cama censable, indicadores que superaron a la media nacional.

En materia educativa se brindó atención a 4,894,679 alumnos, con 261,807 maestros en 25,137 escuelas, por lo cual, en la entidad mexiquense se dio educación a 24 alumnos por maestro en educación básica. Por otra parte, el número de personas capacitadas para el trabajo en 2016 fue de 32,482, es decir, se capacitó a un promedio de 738 personas por cada escuela de Artes y Oficios (EDAYOS) existentes en la entidad (IGCEM, 2018a).

Al cierre de 2017, el número de población asegurada en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) ascendió a la cantidad de 2,303,452 personas, por lo que se registró un incremento respecto a 2016 de 23,612 nuevos asegurados, lo que significa que en el Estado de México se crearon 2.5 de cada 100 empleos generados en el país.

De acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), la tasa de desocupación en la entidad para el cuarto trimestre de 2017 se ubicó en 4.0% de la Población Económicamente Activa (PEA), tasa menor a la registrada en el mismo periodo de 2016 la cual fue de 4.8%. A nivel nacional esta variable tuvo tasas menores para ambos años, es decir, en 2016 el desempleo en el país alcanzó la cifra de 3.5% de la PEA, mientras que en 2017 fue de 3.3%.

El Producto Interno Bruto del Estado de México, en términos corrientes, para 2017 fue de 1,982,961 millones de pesos, que representó el 9.1% del valor total de la producción nacional, lo que implica que en la entidad se generan más de 9 pesos por cada 100 que se produce en el país (IGECEM, 2018a). El Producto Interno Bruto per cápita en términos reales registrado en nuestro Estado en 2017 fue de 96,387.8 pesos por habitante, lo que significa un aumento de 2,528.4 pesos con relación a 2016. El promedio nacional para 2017 fue de 146,923.9 pesos por habitante, 52.4% mayor al obtenido en la entidad.

Para el año 2017 la inflación en la zona metropolitana de la ciudad de Toluca cerró con un aumento respecto a 2016, al registrar un incremento de 4.7% a 7.5%, mientras que la registrada a nivel nacional para el 2017 fue ligeramente menor ubicándose en 6.8%. La inversión pública federal ejercida a precios corrientes en la entidad en 2017 fue de 49,251 millones de pesos, 8.35% del total nacional. En términos per cápita, la inversión en el estado significó 2 945.1 pesos por habitante en tanto que el promedio del país correspondió a 4 772.5 pesos por habitante.

El saldo de la deuda pública en el Estado de México fue de 38,227 millones de pesos en 2017, cantidad mayor en 2,098 millones de pesos a la registrada en el año anterior, es decir 5.8% más que en el año 2016.

En cuanto al rendimiento por hectárea de la producción agrícola en el estado, este fue de 9.6 toneladas por hectárea en 2017, monto ligeramente inferior al rendimiento obtenido respecto al año 2016 que fue de 10 toneladas por hectárea. A nivel nacional estos indicadores fueron de 6.3 y 3.8 toneladas por hectárea, respectivamente (IGECEM, 2018a). En 2017, el precio promedio de la producción agrícola fue de 2,340.5 pesos por tonelada; mientras que a nivel nacional fue de 3,557.1 pesos por tonelada.

Asimismo, el precio promedio de la producción del maíz en la entidad quedó en 3 699.2 pesos por tonelada, ligeramente similar al precio a nivel nacional que fue 3 609.4 pesos por tonelada. En el sector turístico, la oferta de alojamiento en la entidad registró 742 establecimientos con 24 521 cuartos en 2017. Comparado con el año 2016, no presentó un crecimiento significativo en la infraestructura hotelera.

En lo que respecta a las condiciones de pobreza, de acuerdo con CONEVAL<sup>6</sup>, en 2010 alrededor de 6.7 millones de la población del Estado de México vivían en situación de pobreza, lo que representa 42.9% respecto a la población total; en 2012 aumentó a 7.3 millones, representando el 45.3%; en 2014 fue de 8.2 millones, el 49.6% de la población total en la entidad; mientras que en 2016 se mantuvo en 8.2 millones, un 47.9 %; en 2018 se encontraban en pobreza 7.5 millones de personas, que representa el 42.7% del total en el estado. No obstante, la reducción en 2018 con respecto a 2016 no es significativa, toda vez que se observa que un alto porcentaje de la población mexiquense se encuentra en condiciones de pobreza.

Estos datos confirman que las políticas implementadas en el Estado de México no han contribuido al logro de los objetivos de desarrollo local, traducidos en la satisfacción de las necesidades básicas de la población y la reducción de las desigualdades, mediante una mejor distribución del producto social y el crecimiento económico-productivo de las colectividades locales (Cárdenas, 2002). Esta situación obedece fundamentalmente a que las acciones y programas de los gobiernos, tanto federal como local han privilegiado la dimensión económica, ignorando dimensiones sociales, institucionales y culturales-identitarias del territorio que deben considerarse en los procesos de desarrollo local, toda vez que se complementan y se condicionan mutuamente.

Lo anterior implica que, si bien no se debe desvalorar la necesidad del desarrollo económico, éste no debe subordinarse a las exigencias del mercado; por tanto, el reconocimiento de las dimensiones extraeconómicas constituye una de las contribuciones más significativas de la perspectiva del desarrollo local. Desde este punto de vista, el desarrollo local apunta a ampliar los derechos, los servicios y las oportunidades de participación a todas las personas en un modelo de desarrollo sostenible y con equidad a escala local, lográndose así la articulación del desarrollo económico con el social para superar la pobreza. En este contexto, el Gobierno del Estado de México, con el objetivo de propiciar condiciones de accesibilidad e igualdad en el desarrollo de las comunidades, de los municipios y de la propia región, en 2018 actualizó el esquema de regionalización del territorio estatal, mismo que se aborda en el apartado siguiente.

---

<sup>6</sup> Véase CONEVAL (2020). Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, serie 2008-2018. Evolución de la pobreza y pobreza extrema nacional y en entidades federativa 2008, 2010, 2012, 2014, 2016 y 2018. Recuperado de [www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx). 09 de junio de 2020.

## 2.5. Regionalización actual del Estado de México

Entre las acciones más importantes en materia de aplicación de políticas regionales-locales que facilitan la identificación de recursos reales y potenciales para el fomento del desarrollo regional-local, destaca la división del territorio estatal en regiones de carácter socioeconómico, las cuales, se plantearon con el fin de descentralizar las acciones del gobierno, generar una distribución del presupuesto estatal más eficiente, además de fomentar el desarrollo regional y local en diferentes puntos del territorio estatal. Para Lizcano (2017) la regionalización es “...el resultado de dividir una unidad espacial relevante geográfica y/o político-administrativamente en varias unidades espaciales con el mismo tipo de relevancia, las cuales pueden agruparse en una o varias categorías” (p. 20).

En este mismo sentido, el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM) expidió el 30 de agosto de 2018 el Dictamen de División Territorial, mismo que fue publicado en el Periódico Oficial "Gaceta de Gobierno" de fecha 7 de septiembre del 2018 (GEM, 2018). En este documento se destaca que la actualización de las regiones en que se divide el Estado debe contribuir a que la administración pública cumpla con las metas de planeación y los programas gubernamentales, por lo que es necesario establecer un esquema de regionalización del territorio más equilibrado, en función de las variables sociodemográficas y políticas, a fin de fortalecer los procesos de descentralización y desconcentración y contar con políticas públicas que impacten de manera eficiente y especializada.

Debido a lo anterior, y atendiendo el principio de integridad municipal<sup>7</sup>, la estructura demográfica y la distribución espacial de la población, el elemento de compacidad<sup>8</sup>, la vocación económica y social de cada región, así como la armonía<sup>9</sup> en la delimitación de las regiones, mediante este

---

<sup>7</sup> Las regiones contemplan municipios completos en su delimitación.

<sup>8</sup> Implica delimitar a las regiones geoméricamente, cuyo objeto es el de garantizar condiciones de accesibilidad e igualdad en el desarrollo de las comunidades, de los municipios y de la propia región.

<sup>9</sup> La conjunción de elementos poblacionales, de la vida en sociedad, del desarrollo económico, de la proximidad geográfica, de la integridad de los pueblos, del desarrollo sustentable y de la visión de futuro, diversidad, identidad y condiciones socioeconómicas constituyen elementos probados para la ejecución de Programas y Líneas de Acción.

Dictamen de División Territorial, el COPLADEM establece la distribución regional del Estado de México de la siguiente manera:

REGIÓN I AMECAMECA. Integrada por los municipios de: Amecameca, Atlautla, Ayapango, Chalco, Cocotitlán, Ecatzingo, Juchitepec, Ozumba, Temamatla, Tenango del Aire, Tepetlixpa, Tlalmanalco y Valle de Chalco Solidaridad.

REGIÓN II ATLACOMULCO. Integrada por los municipios de: Acambay, Aculco, Atlacomulco, Chapa de Mota, El Oro, Jilotepec, Jocotitlán, Morelos, Polotitlán, San José del Rincón, Soyaniquilpan de Juárez, Temascalcingo, Tímilpan y Villa del Carbón.

REGIÓN III CHIMALHUACÁN. Integrada por los municipios de: Chicoloapan, Chimalhuacán, Ixtapaluca y La Paz.

REGIÓN IV CUAUTITLÁN IZCALLI. Integrada por los municipios de: Cuautitlán Izcalli, Nicolás Romero, y Atizapán de Zaragoza.

REGIÓN V ECATEPEC. Integrada por los municipios de: Ecatepec de Morelos y Tecámac.

REGIÓN VI IXTLAHUACA. Integrada por los municipios de: Almoloya de Juárez, Ixtlahuaca, Jiquipilco, Oztolotepec, San Felipe del Progreso y Temoaya.

REGIÓN VII LERMA. Integrada por los municipios de: Atizapán, Capulhuac, Lerma, Ocoyoacac, Texcalyacac, Tianguistenco y Xalatlaco.

REGIÓN VIII METEPEC. Integrada por los municipios de: Chapultepec, Metepec, Mexicaltzingo, San Mateo Atenco.

REGIÓN IX NAUCALPAN. Integrada por los municipios de: Huixquilucan, Isidro Fabela, Jilotzingo, Naucalpan de Juárez y Xonacatlán.

REGIÓN X NEZAHUALCÓYOTL. Integrada por el municipio de: Nezahualcóyotl.

REGIÓN XI OTUMBA. Integrada por los municipios de: Acolman, Axapusco, Chiautla, Nopaltepec, Otumba, Papalotla, San Martín de las Pirámides, Temascalapa, Teotihuacán y Tepetlaoxtoc.

REGIÓN XII TEJUPILCO. Integrada por los municipios de: Almoloya de Alquisiras, Amatepec, Coatepec Harinas, Ixtapan de la Sal, Luvianos, Sultepec, Tejupilco, Tlatlaya, Tonicato, Villa Guerrero y Zacualpan.

REGIÓN XIII TENANCINGO. Integrada por los municipios de: Almoloya del Río, Calimaya, Joquicingo, Malinalco, Ocuilan, Rayón, San Antonio La Isla, Tenancingo, Tenango del Valle y Zumpahuacán.

REGIÓN XIV TEPOTZOTLÁN. Integrada por los municipios de: Coyotepec, Tepotzotlán, Tonanitla, Teoloyucan, Jaltenco, Melchor Ocampo y Nextlalpan.

REGIÓN XV TEXCOCO. Integrada por los municipios de: Atenco, Chiconcuac, Texcoco y Tezoyuca.

REGIÓN XVI TLALNEPANTLA. Integrada por el municipio de: Tlalnepantla de Baz.

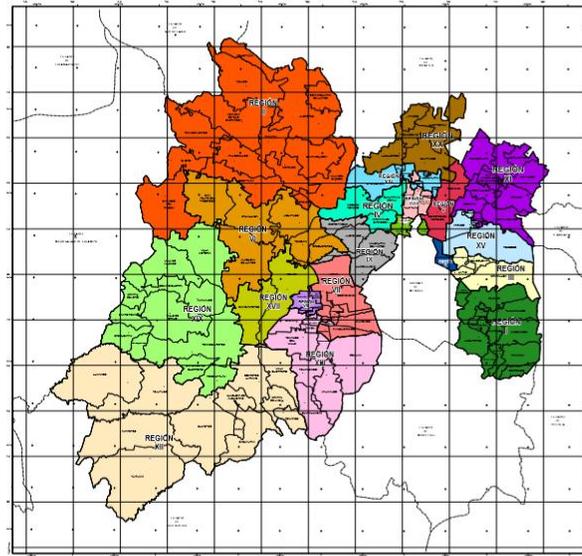
REGIÓN XVII TOLUCA. Integrada por los municipios de: Toluca y Zinacantepec.

REGIÓN XVIII TULTITLÁN. Integrada por los municipios de: Coacalco de Berriozábal, Cuautitlán, Tultepec y Tultitlán.

REGIÓN XIX VALLE DE BRAVO. Integrada por los municipios de: Amanalco, Donato Guerra, Ixtapan del Oro, Oztoloapan, San Simón de Guerrero, Santo Tomás, Temascaltepec, Texcaltitlán, Valle de Bravo, Villa de Allende, Villa Victoria y Zacazonapan.

REGIÓN XX ZUMPANGO. Integrada por los municipios de: Apaxco, Hueypoxtla, Huehuetoca, Tequixquiac, y Zumpango.

**Figura 3. Regionalización actual del Estado de México (2017-2023)**



Fuente: IGECEM (2018b).

El Dictamen de División territorial establece que esta distribución regional deberá ser considerada en la elaboración de los Programas de Desarrollo Regional, a fin de constituir los instrumentos de planeación más cercanos a la población, conteniendo la política gubernamental que habrá de seguir la administración pública en las diferentes regiones de la entidad.

Sin embargo, este patrón territorial plantea diversas interrogantes que el gobierno estatal pretende responder por medio de la regionalización como estrategia de desarrollo, utilizando como instrumentos de planeación del desarrollo a los veinte programas de desarrollo regional, toda vez que estas veinte regiones se diferencian entre sí, en sus aspectos económicos, sociales y culturales, lo que evidencia al Estado de México como un territorio desigual en extremo, pues mientras se encuentran regiones con alto nivel socioeconómico, también se tienen otras con pobreza muy elevada. La región de estudio corresponde a estas últimas.

Por lo tanto, para la formulación y ejecución del proceso de planeación del desarrollo local y regional es importante considerar que, a pesar de constituir un movimiento de fuerte contenido interno, el desarrollo local se encuentra inmerso en una realidad más amplia y compleja, con la cual interactúa y de la que recibe influencias y presiones, tanto positivas como negativas. El desarrollo local dentro de la globalización es el resultado directo de la capacidad de los actores y

de la sociedad local para organizarse y movilizarse con base en sus potencialidades y en su matriz cultural, para definir, explorar sus prioridades y especificidades en la búsqueda de competitividad en un contexto de rápidas y profundas transformaciones (Buarque, 1999). Ante esta problemática, se observa de manera paradójica que, mientras más se acentúa el proceso de globalización, más necesario se vuelve nutrirlo con modos locales de desarrollo económico, social y cultural.

En este sentido, los fenómenos de exclusión social, desigualdad y pobreza en América Latina, generados por el modelo neoliberal se manifestaron con mayor magnitud con la llegada del siglo XXI, lo que hizo necesario emprender acciones como la formulación de los Objetivos del Milenio, que constituyeron un llamado urgente y un compromiso para que los países subdesarrollados establecieran una alianza con la cooperación internacional y con ello lograr resultados favorables en materia de la lucha contra la pobreza, el hambre, el deterioro ambiental, así como el mejoramiento de las condiciones de salud y educación de quienes habitan esos territorios.

Sin embargo, los resultados para 2005 muestran que, a pesar de este esfuerzo, los avances habían sido escasos y que los grandes desafíos seguían siendo lograr la inclusión social y la equidad (Sandoval & Mota, 2010). En todo caso, la experiencia adquirida contribuye a la evolución de las ideas y la formulación de políticas solo en el plano económico, aunque pensado en un contexto actual y futuro, la Agenda de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) de la Organización de las Naciones Unidas impone nuevos y complejos retos para los Estados, cuyas metas y alcances están definidos hasta el año 2030.

## **2.6. La importancia de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030 en los procesos de desarrollo regional-local del Estado de México**

Durante la Cumbre de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, celebrada del 25 al 27 de septiembre de 2015 en la ciudad de Nueva York, E.E.U.U., se aprobó el instrumento denominado “Transformar Nuestro Mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” (lo que hoy conocemos como la Agenda 2030) y fue adoptado por los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas. Esta Agenda fue concebida como una oportunidad para que las sociedades de cada uno de los países integrantes de esta organización implementen estrategias y políticas públicas en temas que van desde la eliminación de la pobreza hasta el combate al cambio climático, la educación, la igualdad de la mujer, la defensa del medio ambiente o el diseño de las ciudades, con el objetivo de mejorar la vida de todos sus habitantes.

Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y las 169 metas constituyen una Agenda universal, con la que se pretende retomar los Objetivos de Desarrollo del Milenio y lograr lo que con ellos no se consiguió. También pretende hacer realidad los derechos humanos de todas las personas y alcanzar la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas. Los Objetivos y las metas son de carácter integrado e indivisible y conjugan las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental. (ONU, 2015, p. 2). Los ODS Se pusieron en marcha en 2016 y seguirán orientando las políticas y la financiación del PNUD durante los próximos 15 años. El Plan Estratégico se centra en esferas clave, incluidas la mitigación de la pobreza, la gobernabilidad democrática y la consolidación de la paz, el cambio climático y el riesgo de desastres, y la desigualdad económica.

El documento incluye los 17 Objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas que sirven como plataforma de lanzamiento para la acción de la comunidad internacional, los gobiernos, así como organismos de la sociedad civil, academia y el sector privado, con el fin de cumplir tres metas globales en los próximos 15 años: Terminar con la pobreza extrema, luchar contra la desigualdad y la injusticia, y, reparar el cambio climático.

## Cuadro 2. Objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS) contemplados en la Agenda 2030

Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), agenda 2030, ONU	
Objetivo 1	Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo
Objetivo 2	Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible
Objetivo 3	Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades
Objetivo 4	Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos
Objetivo 5	Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas
Objetivo 6	Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos
Objetivo 7	Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos
Objetivo 8	Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos
Objetivo 9	Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación
Objetivo 10	Reducir la desigualdad en y entre los países
Objetivo 11	Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles
Objetivo 12	Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles
Objetivo 13	Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos
Objetivo 14	Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible
Objetivo 15	Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar los bosques de forma sostenible de los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica
Objetivo 16	Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles
Objetivo 17	Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible

Fuente: ONU (2015).

El Gobierno de México, al asumir el compromiso con la Agenda 2030, expidió el Decreto a través de cual se creó el Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Este Consejo Nacional es una instancia de vinculación del Ejecutivo Federal con los gobiernos locales, el sector privado, la sociedad civil y la academia, que coordina las acciones para el diseño, la ejecución y la evaluación de estrategias, políticas, programas y acciones para el cumplimiento de lo establecido en dicho documento.

En ese contexto, en el mes de noviembre de 2017, el Gobernador Constitucional del Estado de México Alfredo Del Mazo Maza emitió el Decreto por el que se crea el Consejo Estatal de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, con el que hace patente su compromiso con los habitantes del Estado de México en estricto apego al marco jurídico vigente y aplicable, desde una perspectiva integral, competitiva e incluyente del desarrollo en la que todos los mexicanos participen.

Con base en lo anterior, la Agenda 2030 es un plan de acción a largo plazo que contempla políticas de desarrollo sociales, económicas y ambientales; considerando dimensiones específicas de las localidades donde impera la necesidad de fortalecer el Estado de Derecho para lograr comunidades seguras, garantizar una impartición de justicia y combate a la impunidad, así como proteger los derechos humanos y la paz. Asimismo, considera estrategias transversales encaminadas a la fortaleza institucional, la participación social y a la generación de alianzas que permitan llevar a cabo las acciones dirigidas a la consecución de los objetivos y que el Plan de Desarrollo del Estado de México ha incorporado como marco para el diseño estratégico a largo plazo.

**Figura 4. Conceptualización de la Agenda 2030 en el Estado de México**



Fuente: GEM (2107, p. 39).

El esquema expone de manera gráfica la concepción del alineamiento del Plan de Desarrollo del Estado de México (PDEM) 2017-2023 a la Agenda 2030, donde se han distribuido los Objetivos para el Desarrollo Sostenible en apego a la realidad y necesidades del Estado de México. Los objetivos y metas de dicha agenda serán de utilidad para la constatación y profundización técnica

de la vinculación de los objetivos, estrategias y líneas de acción, a través de la contribución directa e indirecta a las metas e indicadores de los ODS.

Asimismo, los Planes de Desarrollo de los Municipios que comprende el Estado de México, deberán alinear los objetivos, estrategias y líneas de acción a la Agenda 2030, lo que contribuirá de manera significativa a los procesos de desarrollo local, y éstos últimos al cumplimiento de dicha agenda, toda vez que las necesidades básicas (agua, educación, salud) son comunes donde quiera que se viva y sólo es posible atenderlas bien desde lo local, es decir, lo local es lo más global, el Estado en el ámbito federal se queda lejos de la solución de estos problemas.

Ante estos retos, de acuerdo con las recomendaciones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), es importante tener presente que un programa sobre Desarrollo Humano debe incluir premisas como: Determinación de objetivos a alcanzar, mejorar las estadísticas sobre desarrollo humano; establecer los agentes que han de llevar el proceso, con sus cuotas de responsabilidad; establecer los cauces de financiación adecuados; coordinación de los sectores implicados; búsqueda de cooperación internacional, y sobre todo participación ciudadana en la política de desarrollo (IPC, 2004).

Lo abordado en este capítulo permite concluir que, en la República Mexicana y el Estado de México en particular, las acciones emprendidas en los últimos decenios a través de los diversos planes y programas dirigidos a atender asuntos relacionados con situaciones socioeconómicas de regiones consideradas de mayor rezago, no han abonado al cumplimiento de los objetivos del desarrollo, como lo demuestran los resultados dados a conocer por el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social (CONEVAL) y que evidencian los altos índices de pobreza, marginación y desigualdad en distintos municipios del Estado de México, entre los que se encuentran Amatepec, Luvianos, Tejupilco y Tlatlaya, seleccionados como objeto de estudio, y que se localizan en el suroeste del Estado de México.

Esta realidad confirma que no se ha contado con políticas de desarrollo en estricto sentido, y en cuanto a los esfuerzos de desarrollar a los componentes territoriales del país y de la Entidad, sólo se han elaborado y puesto en operación políticas sociales y sectoriales con marcadas dimensiones

regionales, sin considerar el contexto socioeconómico y la identidad locales, así como la participación de los actores de las comunidades en los procesos de desarrollo local.

Por tanto, se hace necesario que exista congruencia en la elaboración del Plan de Desarrollo Estatal, así como de los programas de Desarrollo Regional, como instrumentos rectores de la planeación estatal y en los que deberán quedar expresadas claramente las prioridades, objetivos, estrategias y líneas generales de acción en materia económica, política y social para promover y fomentar el verdadero desarrollo integral sustentable y el mejoramiento en la calidad de vida de la población y orientar la acción de gobierno y la sociedad hacia ese fin. Para tal efecto, en el siguiente capítulo se construirá un método de análisis del desarrollo local en municipios del suroeste del Estado de México, considerando como variables de análisis aspectos territoriales, aspectos participativos y la identidad local.

### **Capítulo 3. Metodología de análisis del desarrollo local en municipios del suroeste del Estado de México**

En este capítulo se presenta la propuesta analítica para el desarrollo local, considerando como ámbito de análisis cuatro municipios del suroeste del Estado de México: Amatepec, Luvianos, Tejupilco y Tlatlaya. Las variables analíticas están divididas en tres grupos: territoriales, participativas e identitarias, lo que permitirá identificar las condiciones del desarrollo local en esos municipios. Posteriormente, se señalan los criterios de selección de los municipios objeto de estudio en el contexto espacial en el que se encuentran inmersos, y, finalmente, se aborda el panorama socioeconómico de los cuatro municipios de estudio.

#### **3.1. Propuesta metodológica**

Para la determinación de las dimensiones y variables que forman parte del método de análisis del desarrollo local en municipios del suroeste del Estado de México, en un primer momento se revisaron distintas propuestas metodológicas de diferentes autores, entre las que destaca la integrada por Madrigal & Rozga (2014), quienes retomaron la comparación de las metodologías elaborada por Lozano (2007) y otros autores, y seleccionaron aquellas variables que se repiten con mayor frecuencia en las diferentes metodologías, siendo éstas las siguientes: características de la población, estructura económica, infraestructura económica y social, existencia de grupos y redes sociales, aspectos territoriales, aspectos participativos, condiciones ambientales, identidad cultural, políticas de desarrollo aplicadas y acceso a servicios de apoyo, tecnología, y, organización social y política.

Asimismo, se recurrió a la propuesta de Gutiérrez (2014) que consiste en ilustrar la incidencia de la participación ciudadana en los planes de desarrollo. Para ello, en el siguiente cuadro se muestra la lista de variables de los métodos de análisis del desarrollo económico local abordados por diversos autores, cuyo abordaje sirve de base para la construcción de la metodología de análisis del desarrollo local propuesta para los municipios del suroeste del Estado de México.

**Cuadro 3. Lista de variables de los métodos de análisis del desarrollo económico local**

Autor, institución, año	Variables consideradas
Antonio Vázquez Barquero (1993)	<p>Los factores críticos para el éxito de la intervención de los gestores locales se identifican desde tres puntos de vista:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Según tipo de acciones: hardware, software, orgware, finware, ecoware.</li> <li>b. Según fines parciales: productiva, apoyo financiero, sociales y de desarrollo integral, asesoría e investigación, leyes y reglamentos, infraestructura y servicios, apoyo a nuevas formas de organización política, mixta.</li> <li>c. Según participantes: organizaciones del sector social, inversionistas privados, participación del gobierno como coordinador, proyectos de universidades y centros de investigación.</li> </ul>
José Arocena, Centro Latinoamericano de Economía Humana, Uruguay (1998)	<p>“Diagnóstico cualitativo” con base en tres variables principales:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El modo de desarrollo.</li> <li>• El sistema de actores.</li> <li>• La identidad local.</li> </ul>
Miguel Ángel Troitiño Vinues, Universidad Complutense de Madrid, España (2000)	<p>Considera la siguiente tipología de recursos que ofrecen las posibilidades de aprovechamiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Recursos económicos.</li> <li>• Recursos naturales.</li> <li>• Recursos agrarios.</li> <li>• Recursos histórico-culturales.</li> <li>• Recursos ambientales.</li> <li>• Recursos paisajísticos.</li> <li>• Recursos etnológicos-antropológicos.</li> </ul>
Bernard Bachón, Universidad de Quebec, Canadá (2001)	<p>Se define que en el diagnóstico:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Realidad socioeconómica.</li> <li>• Capacidad colectiva de desarrollo a partir de los siguientes elementos: humanos, sociales, económicos, organizativos, territoriales, biofísicos y climáticos.</li> <li>• Condiciones de la sociedad local (social, económico, cultural, político).</li> </ul>
Iván Silva, ILPES-CEPAL, Chile (2002)	<p>En el diagnóstico:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aspectos espaciales.</li> <li>• Recursos naturales y ambientales.</li> <li>• Recursos económico-productivos.</li> <li>• Demografía y mercado de trabajo.</li> <li>• Infraestructura económica y social.</li> <li>• Recursos socioculturales.</li> <li>• Aspectos organizativos-institucionales.</li> </ul>

Autor, institución, año	Variables consideradas
Diputación de Badajoz, España (2004).	<p>En la recopilación de información:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Medio físico.</li> <li>• Aspectos sociológicos y recursos humanos.</li> <li>• Economía.</li> <li>• Infraestructuras.</li> <li>• Patrimonio rural y medio ambiente.</li> <li>• Turismo.</li> </ul>
Francisco Alburquerque (2004).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Importancia de la articulación productiva entre actividades del sistema económico local.</li> <li>• Ubicación territorial del tejido empresarial y actividades económicas.</li> <li>• Nivel tecnológico, organizativo y de gestión en las actividades y empresas locales.</li> <li>• Nivel de conocimiento de tecnologías para la dotación de recursos y potencialidades territoriales y ambientales.</li> <li>• Relación entre el empleo productivo y el mercado de trabajo local.</li> <li>• Relación del sistema educativo y de capacitación profesional con la problemática del sistema productivo y social-territorial.</li> <li>• Acceso territorial a los servicios de apoyo a la producción: financiero y real.</li> <li>• Diseño de políticas específicas de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas, cooperativas y sector informal local.</li> <li>• Implementar una coherente política de desarrollo económico y social, alejada del paternalismo asistencial.</li> </ul>
<p>Oscar Fernando Marmolejo Roldán (2005).</p> <p>Comisión de las Naciones Unidas para la Planificación y el Desarrollo a través del Centro de Estudios para América Latina (CEPAL-ILPES).</p> <p>Retoma y clasifica tres metodologías:</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el desarrollo económico local. Creación de oportunidades de empleo, protección social y políticas económicas de largo plazo para fortalecer el capital humano, la innovación y el mejoramiento del funcionamiento del mercado laboral.</li> <li>2. La planificación estratégica y el desarrollo económico local. Se pueden plantear proyectos comunes que combinen la generación de crecimiento económico, la equidad, el cambio social y cultural, la sustentabilidad ecológica, el enfoque de género, la calidad y el equilibrio espacial y territorial a fin de elevar la calidad de vida y el bienestar de la población.</li> <li>3. Participación y Acción para la Competitividad Local-PACA y el desarrollo económico local. Enfoque participativo, pragmático y “desde abajo” al desarrollo económico local, desarrollando su metodología a través de un juego de herramientas que permiten una evaluación rápida de las ventajas y desventajas competitivas locales, lo que posibilita propuestas concretas y prácticas para estimular una economía local-Ejercicio PACA.</li> </ol>
Desarrollo local sostenible <sup>10</sup> por medio de la Agenda 21 local.	<p>Sección I: Dimensiones sociales y económicas.</p> <p>Sección II: Conservación y gestión de los recursos.</p> <p>Sección III: Fortalecimiento del papel de los grupos sociales.</p>

<sup>10</sup> El desarrollo sostenible, desde su origen en la década de los setenta hasta la fecha, se ha consolidado como el marco de referencia para la interpretación de los problemas ambientales; sin embargo, cuando se retoma como enfoque para la explicar el desarrollo económico local se ha visualizado desde el punto de vista de la gestión ambiental local.

	Sección IV: Medios para l puesta en práctica.
Aarón Gutiérrez (2014) Universitat Rovira i Virgili, Cataluña, España.	Ilustrar la incidencia de la participación ciudadana en los planes de desarrollo en tres aspectos relevantes: 1. Implicación de los actores locales. 2. Corresponsabilización con la estrategia de desarrollo local. 3. Capacidad efectiva de incidir en las acciones del plan.

Fuente: Síntesis de Madrigal & Rozga (2014) con base en Lozano (2007) y otros autores; Gutiérrez (2014).

La revisión de las variables empleadas por diferentes autores para construir los métodos de análisis del desarrollo económico local mostrados en el cuadro anterior, constituye la base para la construcción de una metodología de análisis propia que permita caracterizar las condiciones de desarrollo local presentes en los municipios de estudio: Amatepec, Luvianos, Tejupilco y Tlatlaya.

### **3.2. Construcción de la metodología de análisis del desarrollo local en municipios del suroeste del Estado de México**

La realización de este análisis requiere determinar las variables que posibiliten la caracterización de las condiciones de desarrollo local: territoriales, participativas e identitarias presentes en los municipios del suroeste del Estado de México. Por lo tanto, derivado de la revisión de las diferentes propuestas metodológicas formuladas por distintos autores y que se mencionan en el cuadro 1, para la construcción de la metodología propia para el análisis del desarrollo local en municipios del suroeste del Estado de México, se retomaron tres variables: aspectos espaciales, aspectos participativos, e identidad local<sup>11</sup>, en virtud de que permitirán explicar la realidad de los municipios de estudio; para su análisis, se agruparon en tres grandes dimensiones, de acuerdo con el cuadro 4:

---

<sup>11</sup> La identidad local, la conciencia de los valores y experiencias históricas que comparten y definen a una comunidad, es un activo de enorme importancia cuando se emprende un proyecto común. Se trata de una construcción colectiva y abierta generadora de un sentimiento de pertenencia y una fuerza de cohesión que facilitan la definición y desarrollo de cualquier proyecto colectivo (De León, O., 2012).

**Cuadro 4. Dimensiones de análisis del desarrollo local en municipios del suroeste del Estado de México**

No.	Dimensión de análisis
1	Factores territoriales como elementos articuladores del desarrollo local
2	El papel de los actores locales en el proceso de desarrollo local.
3	La identidad local

Fuente: elaboración propia.

Para cada dimensión se establece un objetivo que justifica su propósito, así como de las variables seleccionadas por dimensión; por último, se establecen indicadores con la finalidad de caracterizar a la región, de acuerdo con el cuadro 5:

**Cuadro 5. Matriz de análisis para el desarrollo local en municipios del suroeste del Estado de México.**

Dimensiones	Objetivo	Variables	Indicadores
Factores territoriales como elementos articuladores del desarrollo local.	Identificar los factores territoriales que favorecen la articulación territorial que constituye un elemento importante para fomentar y/o fortalecer el desarrollo local.	Aspectos territoriales.	Distribución de la población por tamaño de localidad. Uso actual del suelo. Infraestructura vial y accesos.
El papel de los actores locales en el proceso de desarrollo local.	Realizar un análisis de la incidencia de la participación ciudadana en los planes de desarrollo.	Actores gubernamentales: Gestores de los Planes de Desarrollo Municipal.  Otros actores locales: Representantes de asociaciones civiles, de productores, empresarios, actores políticos (líderes comunitarios), etc.	Implicación de los actores locales.  Corresponsabilidad con la estrategia de desarrollo local.  Capacidad efectiva de incidir en las acciones del plan.
La identidad local como construcción colectiva y abierta que facilita la definición y desarrollo de cualquier Proyecto colectivo.	Identificar rasgos identitarios que han tenido, o en su caso, podrían tener una incidencia decisiva en los procesos de desarrollo local en los municipios de estudio.	Factores identitarios que afectan las relaciones y actividades económicas.	Cultura productiva, relaciones personales y de grupos dentro de la comunidad, el asociacionismo o la capacidad para establecer consensos.  Costumbres, tradiciones, sentimiento de pertenencia, cohesión social, identificación con hechos y símbolos significativos de la región y/o municipio, etc.

Fuente: elaboración propia, con base en Madrigal & Rozga (2014), Arocena (2001), Gutiérrez (2014).

Para la realización de este estudio se emplea una metodología de carácter fundamentalmente cualitativo. No obstante, a efecto de contextualizar esta investigación se aborda el panorama socioeconómico de los municipios de estudio, recurriendo para ello a datos cuantitativos contenidos en censos, encuestas y documentos emitidos por diferentes dependencias como el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social (CONEVAL), el Consejo Nacional de Población (CONAPO), el Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México (IGECEM), y el Consejo Estatal de Población (COESPO).

Por lo tanto, para dar cumplimiento al objetivo y responder las preguntas de esta investigación, se inicia con el análisis de los factores territoriales como la distribución de la población por tamaño de localidad, uso actual del suelo e infraestructura vial, lo que permite contar con un panorama general sobre las condiciones de cada municipio estudio. Este encuadre general representa un punto de partida necesario para, en un segundo momento, profundizar en el análisis de naturaleza cualitativa, mediante entrevistas semiestructuradas a actores locales. La elección de las personas a entrevistar se apoyó en la realización de un mapa de actores en cada uno de los municipios de estudio, con el objeto de conocer quiénes y cómo pueden estar involucrados en el proceso de desarrollo local, empleando como criterios: Identificación de actores que tengan influencia sobre la opinión pública de la comunidad; identificación de actores que podrían acompañar (a favor) u obstaculizar (en contra) el desarrollo local; y, nivel de interés y conocimiento sobre el proceso de formulación y ejecución del plan de desarrollo municipal.

Derivado del mapeo de actores, se seleccionó para la realización de entrevistas un actor gubernamental (gestor del Plan de Desarrollo Municipal) y dos actores locales –Representantes de asociaciones civiles, de productores, empresarios, actores políticos (líderes comunitarios), etc.–, para cada municipio de estudio, lo que permite ilustrar la incidencia de la participación ciudadana en los planes de desarrollo en tres aspectos relevantes: implicación de los actores locales, corresponsabilidad de éstos con la estrategia de desarrollo local y su capacidad efectiva de incidir en las acciones del plan.

Lo anterior obedece a que, de acuerdo con lo expuesto por Cárdenas (2002), el desarrollo local, por su naturaleza y objetivo de elevar de manera sistemática y creciente la calidad de vida de quienes habitan el territorio, comprende necesariamente varias dimensiones y, por eso mismo, no podrá producirse a partir de la actuación de un solo actor, ya sea éste el gobierno municipal, la ciudadanía o el tejido empresarial. El desarrollo local es, en consecuencia, multi-actor, y demanda la negociación y concertación entre los actores principales de los territorios. Esta es una particularidad de la mayor relevancia, pues la realidad muestra que ya no es posible desarrollarse a partir solamente del sector público o del privado.

Asimismo, las entrevistas a actores de la comunidad local se realizaron con el objetivo de precisar los contenidos identitarios de la sociedad local analizada, intentando sobre todo definir aquellos rasgos que han tenido, o en su caso, podrían tener una incidencia decisiva en los procesos de desarrollo. Mediante la aplicación de la matriz de análisis propuesta, fue posible caracterizar las condiciones de desarrollo local presentes en los municipios del suroeste del Estado de México seleccionados para efecto de este estudio.

No obstante que los actores entrevistados desempeñan un importante papel en el proceso de desarrollo local en cada municipio de estudio y que aportaron información valiosa para este análisis, resulta necesario señalar que la investigación presenta limitación en este punto, debido a que sólo se seleccionó y entrevistó a tres actores por cada municipio, por lo que sus resultados se tratan con cierta prudencia, evitando en lo posible el sesgo y la generalización<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Esta limitación obedece fundamentalmente a la amplia extensión territorial, la dispersión y baja densidad poblacional de los cuatro municipios de estudio, así como a razones de tiempo y a la situación de inseguridad y violencia que padece la región sur del Estado de México desde hace más de una década.

### **3.3. Criterios de selección de los municipios objeto de estudio en el contexto espacial en el que se encuentran inmersos**

El gobierno del Estado de México ubica a los Municipios de Amatepec, Luvianos, Tejupilco y Tlatlaya dentro de la región XII, que como ya se mencionó comprende también los Municipios de Almoloya de Alquisiras, Coatepec Harinas, Ixtapan de la Sal, Sultepec, Tonatico, Villa Guerrero y Zacualpan. Colinda al norte con el Estado de Michoacán y con la Región XIX Valle de Bravo, al este con el Municipio de Sultepec, y al sur-sureste con el estado de Guerrero. En conjunto, los cuatro municipios tienen una extensión territorial de 2,788.98 km<sup>2</sup>, que representa el 12.40% del total estatal (IGECEM, 2017e). El territorio es de tipo montañoso, destacando la presencia de la Sierra de Nanchititla; en su hidrología se observa una importante red de cursos de agua superficial que constituyen parte de la Cuenca del Río Balsas.

Los cuatro municipios seleccionados como objeto de estudio, aun cuando no conforman la región (XII) completa que considera la regionalización actual del territorio estatal, constituyen una expresión del ámbito local, toda vez que como señala Buarque (1999), el concepto genérico de desarrollo local puede ser aplicado a diferentes cortes territoriales y asentamientos humanos de pequeña escala, desde la comunidad al municipio e incluso a microrregiones de tamaño reducido. Por lo tanto, el desarrollo municipal es un caso particular de desarrollo local con una amplitud espacial delimitada por el corte administrativo del municipio.

En segundo lugar, se consideran los cuatro municipios para fines de análisis del desarrollo local en sus territorios, a efecto de estar en aptitud de explicar cuál es su realidad y, en su caso, identificar en ellos la existencia de procesos descentralizados, que dependen principalmente de las iniciativas locales, de pequeña escala, fuertemente enraizados en el territorio, con un importante carácter endógeno y con presencia significativa de mecanismos de abajo arriba, que pueden tener un carácter integral y, por tanto, tener naturaleza no solo económica sino también social, en el marco de estrategias más o menos formalizadas de desarrollo sostenible (Esparcia, Escribano & Serrano, 2016).

La selección de los municipios objeto de estudio se realizó considerando los siguientes criterios:

- a) Ubicación geográfica al suroeste del Estado de México, y distancia de la capital del Estado, Toluca.
- b) Características homogéneas de los municipios respecto a su vocación productiva, desempeño de actividades económicas similares, relacionadas con la agricultura, la ganadería, el comercio y algunos servicios.
- c) La mayor parte de las comunidades de los cuatro municipios presentan características rurales y altos niveles de pobreza y marginación.
- d) Condiciones orográficas, climáticas y ambientales similares.
- e) Conservan su identidad cultural como espacios locales, lo que constituye un factor importante para la implementación de políticas y estrategias de desarrollo, aplicadas a nivel local.
- f) Los municipios se encuentran integrados como un sistema de comunidades a partir de la red vial local y regional.
- g) Estos municipios comparten la dependencia de servicios de cobertura regional, asentados en la Cabecera Municipal de Tejupilco como centro articulador y en la Zona Metropolitana de la Ciudad de Toluca.

En virtud de lo anterior, lo que permite la justificación de los criterios de selección de los cuatro municipios es la revisión de fuentes secundarias disponibles y accesibles, con el objeto de contar con una primera aproximación descriptiva del panorama socioeconómico de la región, en términos de población, pobreza y marginación, y distribución de la población según su condición de actividad económica, lo cual se realiza en el apartado siguiente.

### 3.4. Panorama socioeconómico de los municipios del suroeste del Estado de México

Con el objeto de conocer el comportamiento de la estructura socioeconómica de los municipios del suroeste del Estado de México, a continuación, se abordan sus características demográficas, consistentes en población total, por Municipio y por sexo; se revisan datos sobre pobreza y marginación, así como los relativos a Población Económicamente Activa (PEA) y Población Económicamente Inactiva (PEI). Finalmente, se hace referencia a la distribución de la población de 12 años y más en la región de estudio según su condición de actividad económica por Municipio y sexo, con base en los resultados de la Encuesta Intercensal realizada por el INEGI en 2015 y datos aportados por IGCEM.

#### 3.4.1. Características demográficas

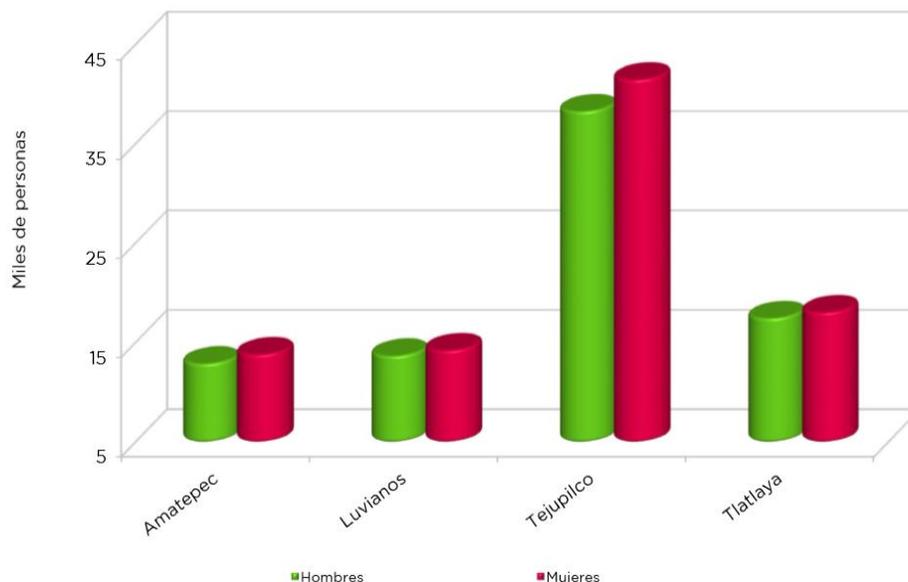
De acuerdo con las estimaciones de IGCEM, la suma de la población de los cuatro municipios en 2016 ascendió a 169,793 habitantes, lo que representa el 1% de la población total estatal, siendo el Municipio de Tejupilco el más poblado con 79,749 habitantes, representando el 46.96% del total de la región, lo que se explica en virtud de que es el centro articulador, cabecera distrital y donde se concentra la actividad económica de la región. La densidad de población es de 61 habitantes por km<sup>2</sup>, inferior a la media de la entidad que es de 744 habitantes por km<sup>2</sup>. Por otro lado, en lo que se refiere a la distribución de la población por sexo, destaca que, en los cuatro Municipios, las mujeres representan mayor cantidad de habitantes que los hombres, como se muestra en el cuadro 6 y figura 5.

**Cuadro 6. Población total por Municipio, según sexo, 2016.**

Región Municipio	Total	Hombres	Mujeres	Porcentaje
Región Tejupilco	169,793	82,273	87,520	100.00
Amatepec	26,686	12,882	13,804	15.72
Luvianos	27,882	13,670	14,212	16.42
Tejupilco	79,740	38,272	41,468	46.96
Tlatlaya	35,485	17,449	18,036	20.90

Fuente: Elaboración propia con base en IGCEM (2017e).

**Figura 5. Población total por sexo, municipios del suroeste del Estado de México, 2016**



Fuente: IGECEM (2017e).

Asimismo, con base en la Encuesta Intercensal de INEGI 2015, el número total de viviendas particulares en los cuatro municipios es de 41,429, de las cuales el 87.30% dispone de agua potable, 98.41% de energía eléctrica y el 83.41% de drenaje. En cuanto a las viviendas particulares habitadas, equipadas con tecnologías de la información, en ese año, para el Estado de México se identificaron 1,864,656 viviendas con líneas telefónicas fijas, de las cuales 8,337 se ubican en los cuatro Municipios de estudio, representando sólo el 0.45% del total estatal. Los municipios más representativos en este rubro son Tejupilco con 4,130 y Tlatlaya con 1,484 viviendas.

De igual manera, existen 29,143 viviendas particulares habitadas donde se dispone de teléfono celular, lo que representa el 0.88% del total estatal, siendo los Municipios de Tejupilco y Tlatlaya los que cuentan con mayor cantidad de viviendas que disponen de este servicio, con un total de 14,123 y 5,994 viviendas, respectivamente.

En lo relativo a la disponibilidad de Internet, la entidad cuenta con 1,430,088 viviendas particulares habitadas con este servicio, de las cuáles 3,904 (0.27%) se localizaron en los

municipios de estudio, sobresaliendo Tejupilco con 2,544 y Amatepec con 567 viviendas. En materia educativa, en 2016 se registraron 1,273 escuelas de todos los niveles con 4,825 maestros que dan atención a 65,155 alumnos. Cabe resaltar que, cada maestro, en promedio, tiene bajo su responsabilidad un aproximado de 14 alumnos. Los servicios de salud de la población son prestados a través de 87 unidades médicas y 379 médicos. En promedio, para 2016, cada unidad médica tuvo la capacidad de atender a 1,952 habitantes.

#### **3.4.1.1. Pobreza**

Con base en lo dispuesto en la Ley General de Desarrollo Social, para el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social en los seis indicadores de rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación, y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias<sup>13</sup>.

Respecto a la medición de pobreza a nivel municipal en 2015 y su comparativo con el año 2010, CONEVAL (2017) realizó dos estimaciones en el tiempo de los indicadores de la medición multidimensional de la pobreza para los municipios del país, cuya comparabilidad registra la evolución de la pobreza a escala municipal. En el cuadro 7 se muestran los resultados de la medición de la pobreza 2010-2015 en los Municipios de Amatepec, Luvianos, Tejupilco y Tlatlaya.

---

<sup>13</sup> Por su parte, una persona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando tiene tres o más carencias, de seis posibles, dentro del Índice de Privación Social y que, además, se encuentra por debajo de la línea de bienestar mínimo. Las personas en esta situación disponen de un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicase por completo a la adquisición de alimentos, no podría adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana. Finalmente, la condición de pobreza moderada la presenta aquella persona que, siendo pobre, no es pobre extrema. La incidencia de pobreza moderada se obtiene al calcular la diferencia entre la incidencia de la población en pobreza menos la de la población en pobreza extrema.

**Cuadro 7. Medición de la pobreza<sup>14</sup> 2010-2015 a escala Municipal, municipios del suroeste del Estado de México.**

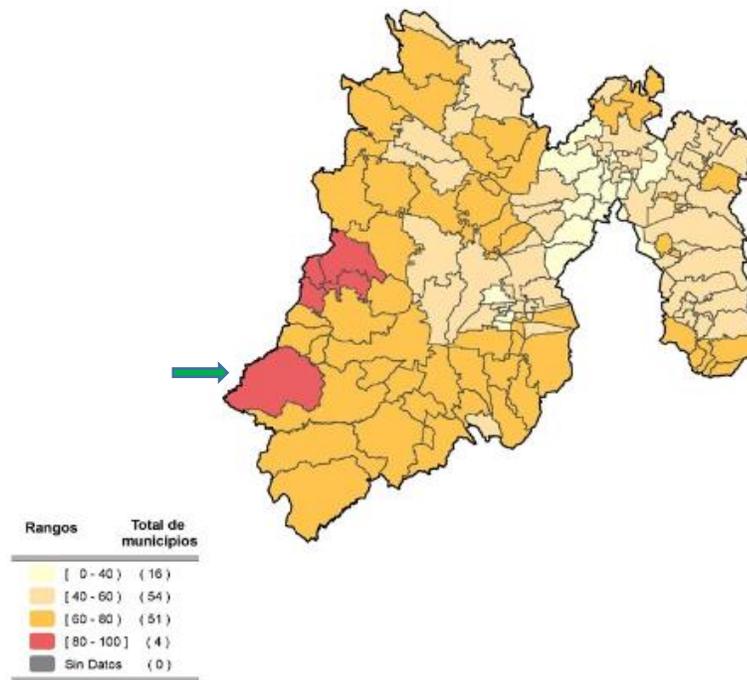
Medición Pobreza 2010-2015	Población con ingreso inferior a la línea de bienestar				Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo			
	Municipio	% 2010 Personas	% 2015 Personas	Carencias Promedio 2010	Carencias Promedio 2015	% 2010 Personas	% 2015 Personas	Carencias Promedio 2010
Amatepec	59.3 13,689	78.9 18,606	2.9	2.4	27.6 6,365	44.6 10,532	3.2	2.6
Luvianos	82.4 26,628	85.8 21,145	3.4	2.5	49.00 15,840	54.4 13,402	3.6	2.7
Tejupilco	71.3 69,103	73.8 54,205	3.2	2.3	34.5 33,464	38.1 27,953	3.6	2.6
Tlatlaya	72.3 26,329	78.4 24,962	3.2	2.5	38.8 14,138	43.3 13,779	3.4	2.7

Fuente: CONEVAL (2017).

Esta medición evidencia los altos niveles de pobreza presentes en los cuatro Municipios, observando que en conjunto en 2010 el 71.3% (118,918 personas) de la población se encontraba en condición de pobreza, con un ingreso inferior a la línea de bienestar, mientras que para 2015 aumentó a 79.22% (135,749 personas). De la misma manera, en este periodo se observa un incremento significativo en el porcentaje de personas con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo, de 37.4% en 2010 a 45.1% para 2015. Cabe resaltar que, de manera particular, en cada uno de los cuatro Municipios se presenta un incremento en los porcentajes de población con ingreso inferior a la línea de bienestar y a la línea de bienestar mínimo.

<sup>14</sup> La medición de pobreza utiliza dos líneas de ingreso: Línea de Bienestar Mínimo-Línea de Pobreza Extrema por Ingresos, que equivale al valor de la canasta alimentaria por persona al mes; y la Línea de Bienestar-Línea de Pobreza por Ingresos, que equivale al valor total de la canasta alimentaria y de la canasta no alimentaria por persona al mes.

**Figura 6. Porcentaje de la población del Estado de México y de Municipios del suroeste en situación de pobreza, 2015**

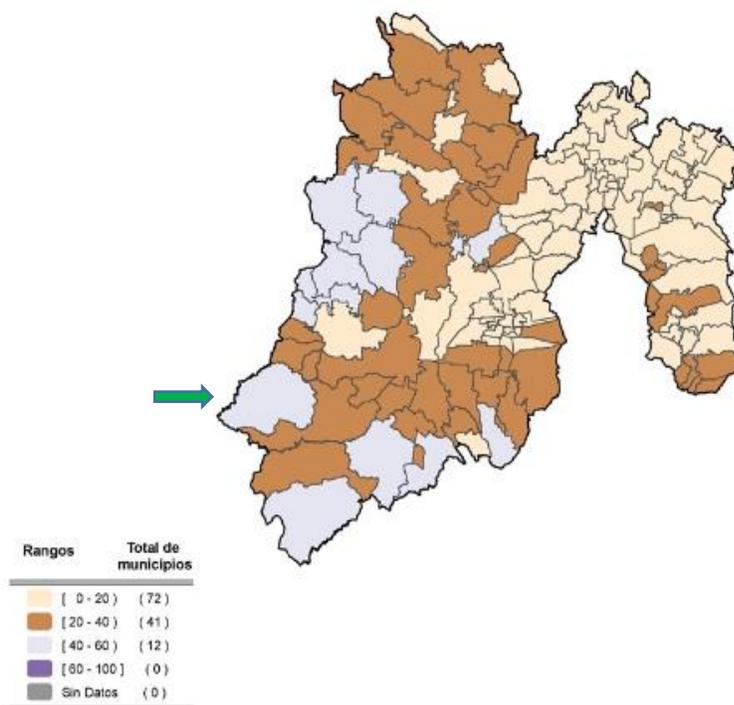


Fuente: Coneval (2017)<sup>15</sup>.

De acuerdo con los resultados mostrados en el cuadro 7 y la figura 6, es posible advertir que, para 2015 Luvianos se encuentra entre los cuatro Municipios del Estado de México con más alto porcentaje de población en condición de pobreza con un 85.4%, en tanto que los tres restantes superan el 70% de su población en esta condición: Amatepec (78.9%), Tlatlaya (78.4%) y Tejupilco (73.8%). Aunado a lo anterior, si bien se observa una disminución del número de carencias promedio en los cuatro municipios con respecto a 2010, para 2015 presentan más de dos carencias promedio, ubicándose conforme a la medición de CONEVAL dentro de la condición de pobreza moderada.

<sup>15</sup> Estimaciones del Coneval con base en el Modelo Estadístico 2015 para la continuidad del MCS-ENIGH<sup>15</sup> y la Encuesta Intercensal 2015.

**Figura 7. Porcentaje de la población del Estado de México y de Municipios del suroeste con tres carencias o más, 2015**



Fuente: Coneval (2017)<sup>16</sup>.

En la figura 7, se agrupan los Municipios del Estado de México atendiendo al porcentaje de su población que presenta tres carencias o más, ubicándolos en condición de pobreza extrema. Los resultados de esta medición presentada por CONEVAL muestran que dos de los cuatro Municipios objeto de estudio, Luvianos y Tlatlaya, se encuentran dentro del grupo de doce municipios cuyo rango se ubica entre el 40 y 60% de su población con tres o más carencias.

<sup>16</sup> Estimaciones del CONEVAL con base en el Modelo Estadístico 2015 para la continuidad del MCS-ENIGH y la Encuesta Intercensal 2015.

### **3.4.1.2. Marginación**

La marginación es un fenómeno multidimensional y estructural que se expresa en la falta de oportunidades y en la desigual distribución del progreso en la estructura productiva, lo que excluye a diversos grupos sociales, incidiendo en los niveles de bienestar y en la creación de capacidades, recursos y, por ende, en el desarrollo.

La marginación constituye un parámetro muy útil para medir las condiciones de vida de la población de un territorio; se calcula con base en la dotación de servicios básicos en la vivienda, como: agua potable, drenaje, energía eléctrica y material de construcción de la vivienda; asimismo, se miden indicadores como acceso a servicios de salud, educación, entre otros. La medición se realiza por medio de dos parámetros; el índice de marginación se mide a partir de parámetros cuantitativos y el grado de marginación por parámetros cualitativos (alto, medio y bajo). Ambos se combinan para la interpretación del nivel de marginación.

El Índice de Marginación municipal del Consejo Nacional de Población (CONAPO) es una medida resumen que contiene entre otros datos, porcentaje de población de 15 años o más analfabeta, porcentaje de población de 15 años o más sin primaria completa, porcentaje de ocupantes en viviendas sin drenaje ni excusado, porcentaje de ocupantes en viviendas sin energía eléctrica, porcentaje de ocupantes en viviendas sin agua entubada, porcentaje de viviendas con algún nivel de hacinamiento, porcentaje de ocupantes en viviendas con piso de tierra, porcentaje de población en localidades con menos de 5,000 habitantes, porcentaje de población ocupada con ingreso de hasta 2 salarios mínimos, índice de marginación, grado de marginación, lugar que ocupa en el contexto nacional y lugar que ocupa en el contexto estatal.

**Cuadro 8. Índice de marginación por Municipio 2015, municipios del suroeste del Estado de México**

CONCEPTO	MUNICIPIO			
	Amatepec	Luvianos	Tejupilco	Tlatlaya
% de población de 15 años o más Analfabeta	16.8	19.0	13.7	17.3
% Sin primaria completa	33.0	36.0	27.9	32.9
% Ocupantes en viviendas sin drenaje ni excusado	12.9	15.7	12.9	15.0
% Ocupantes en viviendas sin energía eléctrica	1.8	1.5	1.1	0.8
% Ocupantes en viviendas sin agua entubada	14.3	20.7	10.5	9.4
% viviendas con algún nivel de hacinamiento	28.7	32.9	34.7	32.7
% ocupantes en viviendas con piso de tierra	8.1	6.1	5.4	8.1
% de población en localidades con menos de 5,000 habitantes	100	72.8	63.9	100
% de población ocupada con ingreso de hasta 2 SM	55.2	48.5	44.5	52.7
Índice de marginación	0.33200	0.37900	-0.10000	0.31500
Grado de marginación	Alto	Alto	Medio	Alto
Lugar nacional	860	823	1249	880
Lugar estatal	11	10	28	12

Fuente: elaboración propia con base en INEGI (2016b).

Del contenido del cuadro 8 se desprende que los Municipios de Luvianos, Amatepec y Tlatlaya se caracterizan por presentar un alto grado de marginación, ocupando los lugares 10, 11 y 12, respectivamente en el contexto estatal; en tanto que Tejupilco tiene un grado de marginación medio, ocupando el lugar 28 en la entidad. Este comportamiento se debe básicamente a la carencia de infraestructura y servicios, toda vez que los cuatro municipios

son eminentemente rurales. No obstante que el gobierno estatal (GEM, 2012) ha declarado zona de atención prioritaria a esta región, los resultados muestran la necesidad de diseñar e implementar una verdadera política pública para combatir esta condición social, requiriendo una pronta atención para mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

### 3.4.1.3. Población Económicamente Activa (PEA) y Población Económicamente Inactiva (PEI)

En lo referente a la población según su condición de actividad económica<sup>17</sup>, para 2015, en la región suroeste se registró un total de 124,568 personas de 12 años y más, del cual 65,112 fueron mujeres y 59,426 fueron hombres. En el cuadro 9 se muestra la distribución de la población de 12 años y más en los municipios de estudio según su condición de actividad económica por Municipio y sexo, de acuerdo con los resultados de la Encuesta Intercensal realizada por el INEGI en 2015.

**Cuadro 9. Población de 12 años y más en los municipios del suroeste del Estado de México y su distribución porcentual según condición de actividad económica por municipio y sexo 2015, región suroeste**

Región/Municipio	Total/ Sexo	Población de 12 años y más	PEA	PEI	No especificado
Región suroeste	<b>Total</b>	<b>124,568</b>	<b>30.59</b>	<b>69.24</b>	<b>0.16</b>
	Mujeres	65,112	15.70	84.09	0.20
	Hombres	59,456	46.74	53.13	0.12
Amatepec	<b>Total</b>	<b>20,443</b>	<b>30.70</b>	<b>69.20</b>	<b>0.10</b>
	Mujeres	10,595	13.93	85.88	0.19
	Hombres	9,848	48.74	51.26	0.00
Luvianos	<b>Total</b>	<b>20,408</b>	<b>28.73</b>	<b>71.14</b>	<b>0.13</b>
	Mujeres	10,567	12.13	87.68	0.19
	Hombres	9,841	46.55	53.38	0.07
Tejupilco	<b>Total</b>	<b>56,829</b>	<b>37.57</b>	<b>62.13</b>	<b>0.31</b>
	Mujeres	30,085	23.41	76.29	0.30
	Hombres	26,744	53.48	46.20	0.32
Tlatlaya	<b>Total</b>	<b>26,888</b>	<b>25.38</b>	<b>74.50</b>	<b>0.12</b>
	Mujeres	13,865	13.34	86.53	0.13
	Hombres	13,023	38.20	61.68	0.12

Fuente: elaboración propia con base en COESPO (2016); INEGI (2016a).

<sup>17</sup> Condición de actividad económica: Distinción de la población de 12 y más años de edad, de acuerdo a si participó o no en la actividad económica o si buscó vincularse a alguna durante la semana de referencia.

En este cuadro se observa que del total de personas de 12 años y más que viven en los cuatro municipios del suroeste del Estado de México, para 2015 el 30.59 % constituía la Población Económicamente Activa (PEA) y el 69.24% representaba a la Población Económicamente Inactiva (PEI), lo que demuestra un bajo porcentaje de personas que participan en alguna actividad económica. Asimismo, destaca que, si bien las mujeres representan mayor número de población de 12 años y más con respecto a los hombres, son éstos últimos quienes se encuentran en mayor proporción dentro de la Población Económicamente Activa (PEA), con un 46.74%, mientras que el porcentaje de mujeres en esta condición llega sólo al 15.70%.

#### **3.4.1.4. Población Económicamente Activa (PEA) según sector de actividad económica 2016**

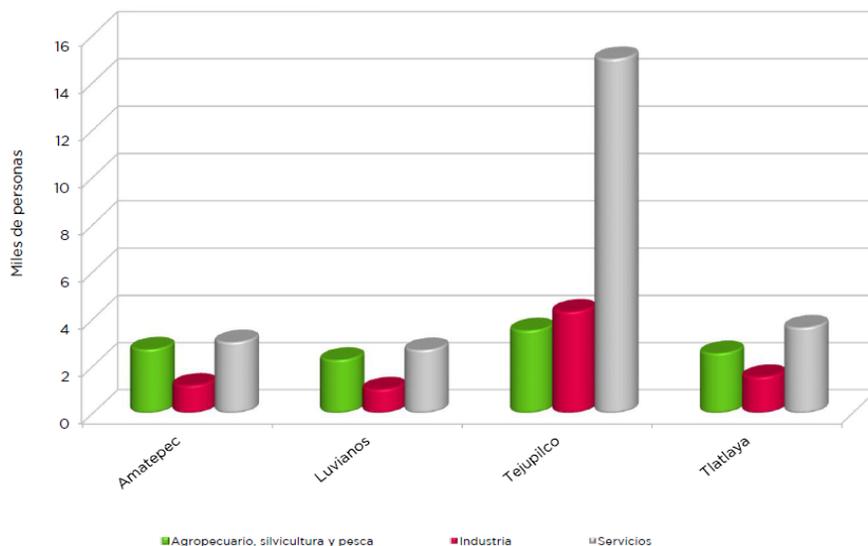
La población ocupada en el Estado de México para 2016 fue de 7,146,200 personas, de donde 43,591 provienen de los cuatro municipios del suroeste, lo que representa el 0.61% respecto al total estatal. Los municipios con mayor número de población ocupada son Tejupilco con 22,904 (52.54%) y Tlatlaya con 7,765 (17.81%). En el cuadro 10 se muestra la distribución de la población ocupada por Municipio, dividida en sectores de actividad económica: primario (agropecuaria, silvicultura y pesca), secundario (industria) y terciario (servicios).

**Cuadro 10. Población ocupada por sector de actividad económica por Municipio 2016, suroeste del Estado de México**

Total/ Municipio	PEA	Población ocupada por sector de actividad económica					Población Desocupada
		Total	Primario: Agropecuaria, Silvicultura y pesca	Secundario: Industria	Terciario: Servicios	No Especificado	
Total	45,803	43,591	11,076	8,057	24,364	94	2,212
Amatepec	7,286	6,934	2,721	1,180	3,024	9	352
Luvianos	6,292	5,988	2,274	1,017	2,691	6	304
Tejupilco	24,066	22,904	3,525	4,316	15,001	62	1,162
Tlatlaya	8,159	7,765	2,556	1,544	3,648	17	394

Fuente: IGCEM (2017e).

**Figura 8. Población ocupada por sector económico 2016, municipios del suroeste del Estado de México**



Fuente: IGECEM (2017e).

Los datos mostrados en el cuadro 10 y figura 8 revelan que la actividad más importante en los cuatro municipios fue la de servicios con 24,364 personas, que representan el 55.89% de la población ocupada por sector de actividad económica. Existe también una importante presencia del sector primario (agricultura, silvicultura y pesca) con 11,076 personas, constituyendo el 25.40%. En lo que se refiere al secundario (industria), se tienen 8,057 personas en este sector, que representan el 18.48%.

Asimismo, se muestra que por Municipio predomina Tejupilco con 15,001 personas en el sector terciario, 4,316 en el secundario y 3,525 en el primario. Enseguida, Tlatlaya cuenta con 3,648 personas en el sector terciario, 2,556 en el primario y 1,544 en el secundario. Por su parte, Amatepec ocupa el tercer sitio con 3,024 personas en el sector terciario, 2,721 en el primario y 1,180 en el secundario. Finalmente, Luvianos es el Municipio en el que existe menor presencia de población ocupada por sector de actividad económica con 2,691 personas en el terciario, 2,274 en el primario y 1,017 en el secundario.

En estas cifras es posible identificar una relación con las de pobreza, marginación, Población Económicamente Activa (PEA) y Población Económicamente Inactiva (PEI) abordadas en los apartados anteriores, resultando de gran utilidad para explicar el comportamiento y

situación actual de la estructura socioeconómica local de los cuatro municipios del suroeste del Estado de México, observándose que para 2015 la mayor parte de su población se encuentra en condición de pobreza (79.22%: 135,749 personas), mientras que tres de los cuatro municipios presentan un alto grado de marginación. Asimismo, de un total de 124,568 personas de 12 años y más que viven en los municipios en estudio, para 2015 sólo 45,803 (30.59 %) constituían la Población Económicamente Activa (PEA) y dentro de ésta 43,591 personas participan en alguna actividad económica.

Con los elementos expuestos en este capítulo, consistentes en la construcción de la propuesta analítica y el abordaje de los criterios de selección de los municipios de estudio, así como del panorama socioeconómico, en el cuarto y último capítulo se aplicará la metodología de análisis a efecto de estar en posibilidades de identificar las condiciones territoriales, participativas e identitarias de desarrollo local de cada uno de los cuatro municipios del suroeste del estado de México.

## **Capítulo 4. El desarrollo local en los cuatro municipios del suroeste del Estado de México**

El objetivo del cuarto y último capítulo consiste en identificar las condiciones de desarrollo local presentes en los municipios de estudio, empleando la propuesta metodológica presentada en el capítulo anterior y tomando como base las variables territoriales, participativas e identitarias.

Para ello, a efecto de contar con una visión general del estado que guardan los municipios estudio, se identificaron en cada uno los factores territoriales como elementos articuladores del desarrollo local; asimismo, utilizando los resultados de entrevistas semiestructuradas realizadas a actores gubernamentales y actores locales, se analizó la incidencia de la participación ciudadana en la formulación y ejecución de los planes de desarrollo; y, se identificaron los rasgos identitarios que han tenido, o en su caso, podrían tener una incidencia decisiva en los procesos de desarrollo local en los municipios de estudio.

Habiendo aplicado la propuesta metodológica en esta investigación, se determinaron los factores que han impulsado o frenado el desarrollo local en la región suroeste del Estado de México, específicamente en los municipios de Amatepec, Luvianos, Tejupilco y Tlatlaya, así como las características con las cuales se ha gestado el desarrollo desde el punto de vista endógeno.

### **4.1. El desarrollo local en el municipio de Amatepec**

#### **4.1.1. Factores territoriales como elementos articuladores del desarrollo local del municipio de Amatepec**

Vázquez-Barquero (2007) considera el territorio como un entramado de intereses de todo tipo de una comunidad territorial, lo que permite percibirlo como un agente de desarrollo local, siempre que sea posible mantener y desarrollar la integridad y los intereses territoriales en los procesos de desarrollo y cambio estructural.

El objetivo de este análisis consiste en identificar los factores que favorecen la articulación territorial que constituye un elemento importante para fomentar y/o fortalecer el desarrollo local: la distribución de la población por tamaño de localidad, el uso actual del suelo y la Infraestructura vial y accesos. Esta información aporta un panorama general de las condiciones existentes en cada municipio.

#### **4.1.1.1. Distribución de la población por tamaño de localidad**

Según datos de IGECEM (2017a), la distribución de la población por tamaño de localidad del municipio de Amatepec, indica que, para el año 2015, de una población total de 26,610 habitantes, el 88.12% vive en localidades rurales menores a 2,499 habitantes, mientras que el 11.88% restante vive en localidades consideradas como mixtas dentro del rango de 2,500 a 14,499 habitantes, como se muestra a continuación en el cuadro 11.

**Cuadro 11. Distribución de la población por tamaño de localidad 2015, municipio de Amatepec, Estado de México**

<b>Municipio</b>	<b>Población total</b>	<b>Población urbana (En localidades de 15,000 a 49, 999)</b>	<b>Población mixta (En localidades de 2 500 a 14,999 habitantes)</b>	<b>Población rural (En localidades menores a 2,499 habitantes)</b>
<b>Amatepec<sup>18</sup></b>	26,610	---	3,160	23,450

Fuente: IGECEM (2017a).

Como se observa en el cuadro 11, el municipio de Amatepec no cuenta con localidades con población urbana dentro del rango de 15,000 a 49,000 habitantes, lo que confirma la baja densidad de población y la dispersión de esta en pequeñas localidades.

#### **4.1.1.2. Uso actual del suelo**

De acuerdo con lo establecido en el Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Amatepec, se observa que la mayor parte de su superficie es destinada para uso pecuario y forestal, respectivamente, seguidos del uso forestal. Asimismo, el porcentaje de la superficie total que se destina al uso urbano es el más pequeño, como lo demuestran los datos que se aportan en el siguiente cuadro:

<sup>18</sup> Población proyectada al 1° de julio 2016: 26,686.

**Cuadro 12. Uso actual del suelo del Municipio de Amatepec, Estado de México**

Municipio	Porcentaje de uso actual del suelo				
	Agrícola	Pecuario	Forestal	Urbano	Otros
Amatepec <sup>19</sup>	19.5%	44.84%	34.14%	0.23%	1.24%
	12 217.61 ha.	28 059.01 ha.	21 361.02 ha.	148.39 ha.	777.11 ha. Cuerpos de agua, cauces y otros usos.

Fuente: Elaboración propia con base en GEM (2018).

Estos datos permiten destacar que el uso actual del suelo coincide con la vocación productiva del municipio, relacionada con las actividades económicas de ganadería y agricultura. Asimismo, si bien Amatepec cuenta con una superficie extensa (632.22 km<sup>2</sup>), el porcentaje en el uso de suelo urbano es mínimo, lo que confirma la baja densidad de población, de aproximadamente 42.08 habitantes por km<sup>2</sup>, inferior a la media estatal (733 habitantes por km<sup>2</sup>), encontrándose dispersa en su mayor parte en localidades rurales menores a 2,499 habitantes.

Por otro lado, el Plan Municipal de Desarrollo Urbano vigente data desde 2004, por lo que ha sido rebasado y es necesario que el Ayuntamiento del municipio de Amatepec realice su actualización, considerando los cambios que ha sufrido el uso de suelo y el ordenamiento del territorio.

#### **4.1.1.3. Infraestructura vial y accesos**

La infraestructura vial constituye un elemento importante para fomentar el desarrollo local, debido a que es la forma de comunicación al interior del municipio, con el resto de los municipios de la región y otras regiones. La infraestructura carretera total en el municipio de Amatepec tiene una longitud de 112.90 kilómetros, de los cuáles 94.90 kilómetros corresponden a carretera estatal pavimentada y 18.00 kilómetros a carretera estatal revestida.

---

<sup>19</sup> Publicación PMDU Gaceta de Gobierno: Aprobación: 16/07/2004, Fe de Erratas: 01/10/2004.

**Cuadro 13. Longitud de la red carretera del municipio de Amatepec según tipo de camino y estado superficial 2016**

Municipio	Total Superficie en km. de carretera libre de peaje	Pavimentada		Revestida <sup>20</sup>
		Federal (Troncal) <sup>21</sup>	Estatad <sup>22</sup>	Estatad
Amatepec	112.90	0.00	94.90	18.00

Nota: Las sumas pueden no coincidir debido al redondeo electrónico de las cifras.

Fuente: IGCEM (2017a, 2017e).

Es importante señalar que, en lo que se refiere a los factores territoriales como articuladores del desarrollo, la mayor parte de la población de Amatepec se concentra en localidades rurales menores a 2,499 habitantes, encontrándose dispersas a lo largo del territorio y en condiciones de pobreza, lo que implica la necesidad de contar con infraestructura vial suficiente para comunicar al municipio y fomentar las actividades económicas, toda vez que el uso del suelo es predominantemente pecuario, forestal y agrícola.

Sin embargo, como se muestra en el cuadro 13 la infraestructura vial con la que se dispone resulta insuficiente. Asimismo, a diferencia de la mayoría de los municipios, la cabecera municipal de Amatepec no concentra la mayor población, así como las principales actividades económicas y establecimientos comerciales del municipio, siendo la localidad de Palmar Chico la que cuenta con esta categoría.

El análisis de los factores territoriales resulta de utilidad al asociarse con el alto grado de marginación que presenta el municipio, y ésta a su vez con la carencia de infraestructura y servicios, identificando que constituye un obstáculo para el desarrollo local, y evidenciando la necesidad de formular e implementar una verdadera política pública para combatir esta condición social, requiriendo una pronta atención para mejorar la calidad de vida de sus habitantes, involucrando a los actores locales, en virtud de que en cada comunidad territorial

<sup>20</sup> Camino donde pueden transitar vehículos automotores. Entre sus características destaca la superficie de rodamiento que consiste en una capa delgada de asfalto o gravilla compactada. Este tipo de infraestructura comúnmente interconecta localidades rurales o urbanas pequeñas.

<sup>21</sup> Vía general de comunicación directa entre entidades federativas las cuales permiten transitar a otros enlaces carreteros.

<sup>22</sup> Comprende caminos rurales y alimentadoras de dos, cuatro o más carriles; no incluye caminos de cuota (autopistas estatales) y vialidades primarias de conexión de localidades.

se realizan procesos de construcción de una identidad y de una cultura propia que la diferencia de la de otras comunidades.

Por lo tanto, en los apartados siguientes se analiza el papel que desempeñan los actores locales en el proceso de desarrollo local del municipio, así como la identidad local como factor para generar y potenciar mecanismos participativos.

#### **4.1.2. El papel de los actores locales en el proceso de desarrollo local del municipio de Amatepec**

El objetivo del análisis de esta dimensión es ilustrar la incidencia de la participación ciudadana en el plan de desarrollo municipal en tres aspectos relevantes: implicación de los actores locales, corresponsabilidad de éstos con la estrategia de desarrollo local, y, su capacidad efectiva de incidir en las acciones del plan.

Para ello, se realizaron tres entrevistas semiestructuradas a diferentes actores que desempeñan un importante papel en el proceso de desarrollo del municipio de Amatepec. En su carácter de actor gubernamental y gestor del Plan de Desarrollo Municipal se entrevistó al titular de la Unidad de Información, Planeación, Programación y Evaluación del Ayuntamiento de Amatepec; asimismo, se entrevistó a un actor político y, dada la vocación productiva del municipio, a un cafeticultor, presidente del Consejo de Ancianos de la Cooperativa “Café Orgánico de Amatepec” (CAFOA) y miembro de la Asociación Civil “Sistema Producto Café del Estado de México”.

La realización de estas entrevistas permitió contrastar las percepciones y valoraciones de los entrevistados acerca del papel de los actores locales en el proceso de desarrollo local, específicamente de la incidencia de la participación ciudadana en el plan de desarrollo municipal de Amatepec, de acuerdo con el cuadro siguiente:

**Cuadro 14. La incidencia de la participación ciudadana en el Plan de Desarrollo Municipal de Amatepec**

Variables: Actor gubernamental/actores locales entrevistados	Indicadores	Características
Ing. Hugo Romero Alarcón Titular de la Unidad de Información, Planeación, Programación y Evaluación (UIPPE) del Ayuntamiento de Amatepec.	Implicación de los actores locales en la formulación del Plan de Desarrollo Municipal.	-Se involucró a los diferentes actores locales en el proceso de formulación del Plan de Desarrollo Municipal. -Se realizaron foros de consulta ciudadana para la formulación del Plan de Desarrollo Municipal, en los que participaron representantes del Ayuntamiento, autoridades auxiliares y comisariados ejidales.
	Corresponsabilidad con la estrategia de desarrollo local.	-Existe corresponsabilidad de los actores locales con la estrategia de desarrollo, en virtud de que se incluyeron en el Plan de Desarrollo Municipal sus propuestas emanadas de los foros de consulta ciudadana, relacionadas con los principales problemas y preocupaciones: Pobreza, educación, salud, desempleo, vivienda, agua, infraestructura carretera, etc. -Existe seguimiento a las peticiones y propuestas formuladas por actores locales en el foro de consulta ciudadana.
	Capacidad efectiva de incidir en las acciones establecidas en el Plan de Desarrollo Municipal.	-Se realizan distintas obras y acciones del Ayuntamiento (cuartos dormitorio y cuartos para baño, obras de agua potable y electrificación), con la participación de los actores locales, empleando para su construcción a ciudadanos de las localidades beneficiarias, generando así fuentes de empleo e impactando en la disminución de la pobreza en el municipio. -Se abre realmente la toma de decisiones a toda la comunidad.
Lic. Víctor Neri Vázquez Armenta. Actor político-líder comunitario del municipio de Amatepec.	Implicación de los actores locales en la formulación del Plan de Desarrollo Municipal.	-No se involucró a los actores locales en el proceso de formulación del Plan de Desarrollo Municipal. -No se realizaron foros de consulta ciudadana para la formulación del Plan de Desarrollo Municipal.
	Corresponsabilidad con la estrategia de desarrollo local.	-No existe corresponsabilidad de los actores locales con la estrategia de desarrollo, en virtud de que no se incluyeron en el Plan de Desarrollo Municipal propuestas de los diferentes actores del municipio. -No existe atención y seguimiento a las principales necesidades, peticiones y propuestas ciudadanas.
	Capacidad efectiva de incidir en las acciones establecidas en el Plan de Desarrollo Municipal.	-No se incluye la participación de los actores locales en la ejecución del plan. -Sólo se implementan acciones populistas que no impactan en la solución de los principales problemas y la disminución de la pobreza en el municipio. -No se abre realmente la toma de decisiones a toda la comunidad.
Ing. Joel Morales Hernández. Cafecultor, presidente del Consejo de Ancianos de la Cooperativa “Café Orgánico de Amatepec” (CAFOA) y miembro de la A.C. “Sistema Producto Café del Estado de México”.	Implicación de los actores locales en la formulación del Plan de Desarrollo Municipal.	-No se involucró a los actores locales en el proceso de formulación del Plan de Desarrollo Municipal. -No se realizaron foros de consulta ciudadana para la formulación del Plan de Desarrollo Municipal.
	Corresponsabilidad con la estrategia de desarrollo local.	-No existe corresponsabilidad de los actores locales con la estrategia de desarrollo, en virtud de que no se incluyeron en el Plan de Desarrollo Municipal propuestas de los diferentes actores del municipio. -No existe atención y seguimiento a las principales necesidades, peticiones y propuestas ciudadanas. - En época electoral, los candidatos sólo se limitan a recabar las principales necesidades, peticiones y propuestas ciudadanas planteadas durante la campaña electoral, sin embargo, no se plasman en las estrategias de desarrollo del municipio.
	Capacidad efectiva de incidir en las acciones establecidas en el	-No se incluye la participación de los actores locales en la ejecución del plan. -Sólo se implementan acciones que buscan obtener votos y que no impactan en la solución de los principales problemas y la disminución de la pobreza en el municipio.

	Plan de Desarrollo Municipal.	-No se abre realmente la toma de decisiones a toda la comunidad; se excluye a los jóvenes.
--	-------------------------------	--

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas semiestructuradas realizadas a actores locales del municipio de Amatepec, 29 y 30 enero de 2020.

Como se observa en el cuadro anterior, existe divergencia entre el actor gubernamental y los dos actores locales entrevistados, respecto a la incidencia de la participación ciudadana en el Plan de Desarrollo Municipal de Amatepec. En lo que se refiere a la implicación de los actores locales, el titular de la UIPPE del Ayuntamiento de Amatepec sostiene que se involucró a los diferentes actores locales en el proceso de formulación del Plan de Desarrollo Municipal, toda vez que se realizaron foros de consulta ciudadana, en los que participaron representantes del Ayuntamiento, autoridades auxiliares y comisariados ejidales.

Asimismo, el actor gubernamental entrevistado señaló que existe corresponsabilidad de los actores locales con la estrategia de desarrollo, en virtud de que se incluyeron en el Plan de Desarrollo Municipal sus propuestas emanadas de los foros de consulta ciudadana, relacionadas con los principales problemas y preocupaciones: Pobreza, educación, salud, desempleo, vivienda, agua, infraestructura carretera, etc. Agrega que se realiza seguimiento a las peticiones y propuestas formuladas por actores locales en los foros de consulta ciudadana.

Finalmente, el titular de la UIPPE comenta que los diferentes actores del municipio cuentan con capacidad efectiva de incidir en las acciones del plan, en virtud de que se abre realmente la toma de decisiones a toda la comunidad, mediante la realización de distintas obras y acciones del Ayuntamiento (cuartos dormitorio y cuartos para baño, obras de agua potable y electrificación), con la participación de los actores locales, empleando para su construcción a ciudadanos de las localidades beneficiarias, generando así fuentes de empleo e impactando en la disminución de la pobreza en el municipio.

Por otro lado, tanto el actor político como el cafeticultor entrevistados, coinciden en señalar respecto a la implicación de los actores locales que no se les involucró en el proceso de formulación del Plan de Desarrollo Municipal y no se realizaron foros de consulta ciudadana,

toda vez que, no obstante el importante papel que estos y otros actores locales desempeñan en el proceso de desarrollo del Municipio de Amatepec, no fueron convocados a eventos o reuniones relacionados con la elaboración del documento de referencia.

Por lo anterior, los entrevistados sostienen que tampoco existe corresponsabilidad de los actores locales con la estrategia de desarrollo, en virtud de que no se incluyeron en el Plan de Desarrollo Municipal propuestas de los diferentes actores del municipio, y, por lo tanto, no existe atención y seguimiento a las principales necesidades, peticiones y propuestas ciudadanas; en época electoral los candidatos solo se limitan a recabar las principales necesidades, peticiones y propuestas ciudadanas planteadas durante la campaña electoral, sin embargo, no se plasman en las estrategias de desarrollo del municipio.

En consecuencia, para los dos entrevistados los diferentes actores locales no cuentan con capacidad efectiva de incidir en las acciones establecidas en el Plan de Desarrollo Municipal, debido a que no se incluye su participación en la ejecución del mismo; sólo se implementan acciones que buscan obtener votos y que no impactan en la solución de los principales problemas y la disminución de la pobreza en el municipio; no se abre realmente la toma de decisiones a toda la comunidad, y uno de los colectivos más excluidos en el proceso de desarrollo lo constituyen los jóvenes, que carecen de oportunidades educativas y de empleo, por lo que son reclutados por actores externos para la realización de actividades ilícitas. Adicionalmente, los actores señalan que factores como la amplia extensión territorial y baja densidad de población que provoca la dispersión de la población en pequeñas localidades rurales, aunado a la carencia de infraestructura vial y productiva, representan obstáculos en el proceso de desarrollo del Municipio de Amatepec.

Por último, de las entrevistas realizadas a los actores locales es posible advertir que la incidencia de la participación ciudadana en el Plan de Desarrollo Municipal de Amatepec se ve afectada por la extracción partidista (PRD) del actual gobierno municipal, ya que se observa que la administración actual no ha involucrado en la formulación y ejecución del documento rector de la planeación municipal a importantes actores locales del municipio como líderes comunitarios, productores agrícolas y ganaderos, comerciantes, entre otros, debido a que no simpatizan con el partido y el grupo gobernante.

### 4.1.3. La identidad local en el proceso de desarrollo del municipio de Amatepec

La realización de las tres entrevistas semiestructuradas a los actores locales a que se hizo referencia en el apartado anterior permite también identificar los rasgos identitarios que han tenido, o en su caso, podrían tener una incidencia decisiva en los procesos de desarrollo local en el municipio de Amatepec.

**Cuadro 15. La identidad local en el proceso de desarrollo del municipio de Amatepec**

Actor gubernamental/actores locales entrevistados	Variables	Indicadores	Características
Ing. Hugo Romero Alarcón Titular de la Unidad de Información, Planeación, Programación y Evaluación (UIPPE) del Ayuntamiento de Amatepec.	Factores identitarios que afectan las relaciones y actividades económicas.	Cultura productiva, relaciones personales y de grupos dentro de la comunidad, el asociacionismo o la capacidad para establecer consensos.	-Cultura productiva y asociacionismo de los productores agrícolas y ganaderos; producción de café en legión alta; producción de maíz y ganadería en las regiones media y baja.
		Costumbres, tradiciones, sentimiento de pertenencia, cohesión social, identificación con hechos y símbolos significativos de la región y/o municipio, etc.	-Sentido de pertenencia a la región suroeste del Estado de México que forma parte de la llamada “Tierra Caliente”. -La música, forma de vestir, de hablar como elementos que identifican a la gente del Municipio como parte de la llamada tierra caliente.
Lic. Víctor Neri Vázquez Armenta. Actor político-líder comunitario del municipio de Amatepec.	Factores identitarios que afectan las relaciones y actividades económicas.	Cultura productiva, relaciones personales y de grupos dentro de la comunidad, el asociacionismo o la capacidad para establecer consensos.	-Cultura productiva, asociacionismo y solidaridad entre productores agrícolas y ganaderos.
		Costumbres, tradiciones, sentimiento de pertenencia, cohesión social, identificación con hechos y símbolos significativos de la región y/o municipio, etc.	-Importancia de la cultura en la parte alta del municipio: tradiciones-ferias-danzas. -El “café” como producto que identifica al municipio.
Ing. Joel Morales Hernández. Cafecultor, presidente del Consejo de Ancianos de la Cooperativa “Café Orgánico de Amatepec” (CAFOA) y miembro de la A.C. “Sistema Producto Café del Estado de México”.	Factores identitarios que afectan las relaciones y actividades económicas.	Cultura productiva, relaciones personales y de grupos dentro de la comunidad, el asociacionismo o la capacidad para establecer consensos.	-Se destaca la cultura productiva y el asociacionismo entre productores agrícolas, especialmente de los cafecultores agrupados en una cooperativa.
		Costumbres, tradiciones, sentimiento de pertenencia, cohesión social, identificación con hechos y símbolos significativos de la región y/o municipio, etc.	-Sentido de pertenencia a la región suroeste del Estado de México que forma parte de la llamada “Tierra Caliente”. -Elementos comunes a los tres municipios de estudio: comida, hábitos, vestimenta, sombrero calentano. -Existe indiferencia del gobierno estatal y federal; no se observa un programa que impulse el desarrollo de la región, respetando las formas de vida de su gente. -El “café” como producto que identifica al municipio.

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas semiestructuradas realizadas a actores locales del municipio de Amatepec, 29 y 30 de enero de 2020.

A diferencia del apartado anterior, los entrevistados coinciden en sus respuestas al señalar como factores identitarios que afectan las relaciones y actividades económicas: la cultura productiva y el asociacionismo entre productores agrícolas y ganaderos, en especial de los cafecultores; sentido de pertenencia a la región suroeste del Estado de México que forma parte de la llamada “Tierra Caliente”; elementos comunes que identifican a quienes viven en los municipios de la región suroeste del Estado de México y a la propia tierra caliente, conformada por municipios de Guerrero, Michoacán y del sur del Estado de México (comida, música, vestimenta, sombrero calentano, hábitos, forma de hablar, etc.). Asimismo, se menciona al “café” como producto que identifica al municipio.

No obstante, se percibe por parte de los entrevistados que existe indiferencia de los diferentes niveles de gobierno, específicamente del estatal y federal respecto a la importancia que representan estos elementos para los habitantes del municipio de Amatepec y de la región, en virtud de que no se observa un programa que impulse su desarrollo y que respete estas formas de vida.

Por lo tanto, del análisis de las variables territoriales, participativas e identitarias es posible señalar la existencia de diferentes factores que constituyen, y que en tanto permanezcan, constituirán obstáculos para el proceso de desarrollo del municipio de Amatepec. En primer lugar, se observa que la mayor parte de la población de Amatepec se concentra en pequeñas localidades rurales menores a 2,499 habitantes, encontrándose dispersas a lo largo del territorio y en condiciones de pobreza, lo que implica la necesidad de contar con infraestructura vial suficiente para comunicar al municipio y fomentar las actividades económicas, toda vez que el uso del suelo es predominantemente pecuario, forestal y agrícola. Sin embargo, como se muestra en el cuadro 13 la infraestructura vial con la que se dispone resulta insuficiente, con tan sólo 112.90 kilómetros.

Por otro lado, los resultados de las entrevistas realizadas evidencian la falta de implicación de los diferentes actores locales en el Plan de Desarrollo Municipal, toda vez que no se les involucró en el proceso de formulación y no se realizaron foros de consulta ciudadana, no existe su corresponsabilidad con la estrategia de desarrollo al no considerarse la inclusión de sus propuestas en el documento, y, en consecuencia los actores locales no cuentan con

capacidad efectiva de incidir en las acciones establecidas en el Plan de Desarrollo Municipal, debido a que no se incluye su participación en la ejecución del mismo.

Finalmente, se destaca la indiferencia de los diferentes niveles de gobierno, específicamente del estatal y federal respecto a la importancia que representan para los habitantes del municipio de Amatepec y de la región los factores identitarios (cultura productiva y asociacionismo, sentido de pertenencia, comida, música, vestimenta, sombrero calentano, hábitos, forma de hablar, etc.), en virtud de que no se observa un programa que impulse su desarrollo y que respete estos rasgos que han tenido, o en su caso, podrían tener una incidencia decisiva en los procesos de desarrollo local del municipio de Amatepec.

## **4.2. El desarrollo local en el municipio de Luvianos**

### **4.2.1. Factores territoriales como elementos articuladores del desarrollo local en el municipio de Luvianos**

Dado que la distribución de la población por tamaño de localidad, el uso actual del suelo y la Infraestructura vial y accesos favorecen la articulación territorial que constituye un elemento importante para fomentar y/o fortalecer el desarrollo local, a continuación, se realiza el análisis de cada uno de estos factores territoriales, correspondientes al Municipio de Luvianos.

#### **4.2.1.1. Distribución de la población por tamaño de localidad**

De acuerdo con datos de IGCEM (2017b), para 2015, de una población total de 27,860 habitantes, en el Municipio de Luvianos el 72.83% vive en localidades rurales menores a 2,499 habitantes, mientras que el 27.17% restante vive en localidades consideradas como mixtas dentro del rango de 2,500 a 14,499 habitantes.

**Cuadro 16. Distribución de la población por tamaño de localidad 2015, municipio de Luvianos, Estado de México**

Municipio	Población total	Población urbana (En localidades de 15,000 a 49, 999)	Población mixta (En localidades de 2 500 a 14,999 habitantes)	Población rural (En localidades menores a 2,499 habitantes)
Luvianos <sup>23</sup>	27,860	---	7,567	20,293

Fuente: IGECEM (2017b).

Como se muestra en el cuadro, al igual que Amatepec, el municipio de Luvianos no cuenta con localidades con población urbana dentro del rango de 15,000 a 49,000 habitantes, lo que confirma la baja densidad de población y la dispersión de esta en pequeñas localidades con características rurales.

#### 4.2.1.2. Uso actual del suelo

El Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Luvianos establece que la mayor parte de su superficie es destinada para uso forestal, seguido de pastizales destinados para la ganadería, y, para uso agrícola, en tanto que la superficie que se destina al uso urbano es la más pequeña, como se muestra en el siguiente cuadro:

**Cuadro 17. Uso actual del suelo del Municipio de Luvianos, Estado de México**

Municipio	Porcentaje de uso actual del suelo				
	Agrícola	Pecuario	Forestal	Urbano	Otros
Luvianos <sup>24</sup>	13.72% 9 635.93 ha.		52.97% Selva Baja 37 192.31 ha. 18.02% Bosque 12,654.72 ha.	0.54% 378.07 ha.	14.74% Pastizales 10 351.87 ha.

Fuente: Elaboración propia con base en GEM (2018).

Con los datos expuestos en el cuadro 17 es posible señalar que, el uso actual del suelo coincide con la vocación productiva del municipio, relacionada con las actividades económicas de ganadería y agricultura, ya que si bien la superficie del municipio de Luvianos es extensa (701.62 km<sup>2</sup>), el porcentaje destinado al uso de suelo urbano es mínimo, lo que evidencia, por un lado, la baja densidad de población, de aproximadamente 39.70 habitantes por km<sup>2</sup>, inferior a la media estatal (733 habitantes por km<sup>2</sup>), debido a que la mayor parte de su población se encuentra dispersa en localidades rurales menores a 2,499 habitantes. Por

<sup>23</sup> Población proyectada al 1° de julio 2016: 27 882.

<sup>24</sup> Publicación PMDU Gaceta de Gobierno: Aprobación: 21/10/2003, Fe de Erratas: 29/12/2003.

otro lado, se observa que el Plan Municipal de Desarrollo Urbano fue publicado en 2003, por lo que ha sido rebasado y es necesario que el Ayuntamiento del municipio de Luvianos realice su actualización, considerando los cambios que ha sufrido el uso de suelo y el ordenamiento del territorio.

#### 4.2.1.3. Infraestructura vial y accesos

Como forma de comunicación al interior del municipio, con el resto de los municipios de la región y otras regiones, la infraestructura vial representa un elemento importante para fomentar el desarrollo local. La infraestructura carretera total en el municipio de Luvianos tiene una longitud de 78.30 kilómetros, de los cuáles 58.90 kilómetros corresponden a carretera estatal pavimentada y 19.40 kilómetros a carretera estatal revestida.

**Cuadro 18. Longitud de la red carretera del municipio de Luvianos según tipo de camino y estado superficial, 2016**

Municipio	Total Superficie en km. de carretera libre de peaje	Pavimentada		Revestida <sup>25</sup>
		Federal (Troncal) <sup>26</sup>	Estatal <sup>27</sup>	Estatal
Luvianos	78.30	0.00	58.90	19.40

Nota: Las sumas pueden no coincidir debido al redondeo electrónico de las cifras.

Fuente: IGCEM (2017b, 2017e).

Del análisis de los factores territoriales es posible identificar su asociación con el alto grado de marginación que presenta Luvianos, toda vez que su infraestructura carretera es la más pequeña de los cuatro municipios de estudio, por lo que resulta insuficiente para comunicar al municipio y fomentar las actividades económicas, debido a que la mayor parte de la población luvianense se encuentra dispersa a lo largo del territorio en localidades rurales menores a 2,499 habitantes y en condiciones de pobreza.

<sup>25</sup> Camino donde pueden transitar vehículos automotores. Entre sus características destaca la superficie de rodamiento que consiste en una capa delgada de asfalto o gravilla compactada. Este tipo de infraestructura comúnmente interconecta localidades rurales o urbanas pequeñas.

<sup>26</sup> Vía general de comunicación directa entre entidades federativas las cuales permiten transitar a otros enlaces carreteros.

<sup>27</sup> Comprende caminos rurales y alimentadoras de dos, cuatro o más carriles; no incluye caminos de cuota (autopistas estatales) y vialidades primarias de conexión de localidades.

#### **4.2.2. El papel de los actores locales en el proceso de desarrollo local del municipio de Luvianos**

Con el objetivo de ilustrar la incidencia de la participación ciudadana en el Plan de Desarrollo Municipal en tres aspectos relevantes: implicación de los actores locales, corresponsabilidad de éstos con la estrategia de desarrollo local y su capacidad efectiva de incidir en las acciones del plan, se realizaron tres entrevistas semiestructuradas a diferentes actores que desempeñan un importante papel en el proceso de desarrollo del municipio de Luvianos.

En su carácter de actor gubernamental y gestor del Plan de Desarrollo Municipal se entrevistó al titular de la Unidad de Información, Planeación, Programación y Evaluación del Ayuntamiento de Luvianos; asimismo, en virtud de la vocación productiva del municipio se entrevistó a un productor, empresario y profesional-técnico agrícola; y, a un importante productor pecuario y actor político, en su carácter de presidente de la “Federación de Criadores de Ganado Suizo de América”, socio de la “Asociación Mexicana de Criadores de Ganado Suizo de Registro”, expresidente municipal de Luvianos y exdiputado local del distrito IX de Tejupilco.

Los resultados de estas entrevistas permitieron conocer las percepciones y valoraciones de los entrevistados acerca del papel de los actores locales en el proceso de desarrollo local, específicamente de la incidencia de la participación ciudadana en el plan de desarrollo municipal de Luvianos, de acuerdo con el cuadro siguiente:

**Cuadro 19. La incidencia de la participación ciudadana en el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) de Luvianos**

Variables: Actor gubernamental/actores locales entrevistados	Indicadores	Características
Ing. Jesús Luna Jaramillo. Titular de la Unidad de Información, Planeación, Programación y Evaluación (UIPPE) del Ayuntamiento de Luvianos.	Implicación de los actores locales en la formulación del Plan de Desarrollo Municipal.	-Se involucró a actores locales en el proceso de formulación del Plan de Desarrollo Municipal. -A través del Consejo de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN) se realizó un foro de consulta ciudadana para la formulación del Plan de Desarrollo Municipal, sin embargo, sólo participaron representantes del Ayuntamiento y autoridades auxiliares, y no se convocó a comisariados ejidales y de bienes comunales, así como a diferentes actores locales del municipio: líderes comunitarios, productores agrícolas y ganaderos, jóvenes, comerciantes, entre otros.
	Corresponsabilidad con la estrategia de desarrollo local.	-No existe corresponsabilidad plena de los diferentes actores locales con la estrategia de desarrollo, en virtud de que, si bien se incluyeron en el PDM las demandas formuladas por los participantes en el foro de consulta, a este último no se convocó a otros importantes actores, y, por lo tanto, no fueron incluidas en el Plan de Desarrollo Municipal propuestas y peticiones ciudadanas, relacionadas con los principales problemas y preocupaciones: Pobreza, educación, salud, desarrollo económico y generación de empleos, vivienda, agua, etc. -No existe una adecuada atención y seguimiento a las principales necesidades, peticiones y propuestas ciudadanas, debido a que se no escucha a los diferentes actores.
	Capacidad efectiva de incidir en las acciones establecidas en el Plan de Desarrollo Municipal.	-La participación de los diferentes actores locales en la ejecución del plan es limitada; sólo participa un grupo de personas. -No se abre realmente la toma de decisiones a toda la comunidad, es un proceso muy selectivo que se reduce al grupo gobernante y a la élite que simpatiza con el partido en el poder (PRI). -No se ejecutan todas las acciones plasmadas en el PDM, y, por lo tanto, el impacto en la disminución de la pobreza no ha sido el esperado.
Ing. Fernando Jaimes Salgado. Productor, empresario y profesional-técnico agrícola.	Implicación de los actores locales en la formulación del Plan de Desarrollo Municipal.	-No se involucró a los diferentes actores locales en el proceso de formulación del Plan de Desarrollo Municipal. -No se convocó a los diferentes actores locales al foro de consulta ciudadana para la formulación del Plan de Desarrollo Municipal.
	Corresponsabilidad con la estrategia de desarrollo local.	-No existe corresponsabilidad de los diferentes actores locales con la estrategia de desarrollo, en virtud de que no se incluyeron sus propuestas en el Plan de Desarrollo Municipal. -No existe atención y seguimiento a las principales necesidades, peticiones y propuestas ciudadanas (Desarrollo económico y generación de empleos).
	Capacidad efectiva de incidir en las acciones establecidas en el Plan de Desarrollo Municipal.	-No se incluye la participación de los actores locales en la ejecución del plan. -No se abre realmente la toma de decisiones a toda la comunidad, sólo en campaña electoral; importantes actores, principalmente los agrícolas y ganaderos no son tomados en cuenta en las acciones del plan. -Las acciones del plan no han impactado en la disminución de la pobreza, ya que no se implementan programas que impulsen el desarrollo económico local, y se limitan a la construcción de carreteras, calles, iluminación.
T.P. Antonino Duarte Díaz. Productor pecuario y actor político. Presidente de la "Federación de Criadores	Implicación de los actores locales en la formulación del Plan de Desarrollo Municipal.	-No se involucró a todos los actores locales en el proceso de formulación del Plan de Desarrollo Municipal. -No se convocó a los diferentes actores locales al foro de consulta ciudadana para la formulación del Plan de Desarrollo Municipal.
	Corresponsabilidad con la estrategia de desarrollo local.	-No existe corresponsabilidad de los actores locales con la estrategia de desarrollo, en virtud de que no se incluyeron sus propuestas en el Plan de Desarrollo Municipal. -No existe atención y seguimiento a las principales necesidades, peticiones y propuestas ciudadanas.

de Ganado Suizo de América”, socio de la “Asociación Mexicana de Criadores de Ganado Suizo de Registro”, expresidente municipal de Luvianos y exdiputado local del distrito IX.	Capacidad efectiva de incidir en las acciones establecidas en el Plan de Desarrollo Municipal.	<ul style="list-style-type: none"> <li>-No se incluye la participación de los diferentes actores locales en la ejecución del plan.</li> <li>-No se abre realmente la toma de decisiones a toda la comunidad.</li> <li>- Las acciones del plan no impactan en la solución de los principales problemas y la disminución de la pobreza en el municipio.</li> <li>-Los tres niveles de gobierno han privilegiado el otorgamiento de apoyos asistenciales sobre la construcción de infraestructura productiva, tecnificación y capacitación para agricultores y ganaderos.</li> </ul>
---	--	---

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas semiestructuradas realizadas a actores locales del municipio de Luvianos, 15 y 16 de enero de 2020.

En el cuadro 19 se observan algunas diferencias en las respuestas del actor gubernamental y los dos actores locales entrevistados, respecto a la incidencia de la participación ciudadana en el Plan de Desarrollo Municipal de Luvianos. En lo que se refiere a la implicación de los actores locales, el titular de la UIPPE del Ayuntamiento de Luvianos afirma que se involucró a actores locales en el proceso de formulación del Plan de Desarrollo Municipal, toda vez que a través del Consejo de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN) se realizó un foro de consulta ciudadana para la formulación del documento, sin embargo, sólo participaron representantes del Ayuntamiento y autoridades auxiliares, y no se convocó a comisariados ejidales y de bienes comunales, así como a diferentes actores locales del municipio: líderes comunitarios, productores agrícolas y ganaderos, comerciantes, entre otros.

En este orden de ideas, el actor gubernamental sostiene que no existe corresponsabilidad plena de los diferentes actores locales con la estrategia de desarrollo, en virtud de que, si bien se incluyeron en el Plan de Desarrollo Municipal las demandas formuladas por los participantes en el foro de consulta, a este último sólo asistieron algunos actores, y, por lo tanto, no fueron incluidas en el Plan de Desarrollo Municipal propuestas y peticiones ciudadanas, relacionadas con los principales problemas y preocupaciones: Pobreza, educación, salud, desempleo, vivienda, agua, etc. Asimismo, debido a que no se escucha a los diferentes actores del municipio no existe una adecuada atención y seguimiento a las principales necesidades, peticiones y propuestas ciudadanas.

Por lo anterior, el titular de la UIPPE señala que los actores locales de Luvianos no cuentan con capacidad efectiva de incidir en las acciones establecidas en el Plan de Desarrollo

Municipal, ya que su participación en la ejecución del plan es limitada; por lo que no se abre realmente la toma de decisiones a toda la comunidad, es un proceso muy selectivo que se reduce al grupo gobernante y a la élite que simpatiza con el partido en el poder (PRI). Asimismo, no se ejecutan todas las acciones plasmadas en el PDM, y, por lo tanto, el impacto en la disminución de la pobreza no ha sido el esperado.

Por su parte, tanto el productor, empresario y profesional-técnico agrícola, como el productor pecuario y actor político coinciden con el actor gubernamental en señalar que no se involucró a los diferentes actores locales en el proceso de formulación del Plan de Desarrollo Municipal, debido a que como a ellos no se convocó al foro de consulta ciudadana para la formulación del documento a aquellos actores que juegan un importante papel en el proceso de desarrollo de Luvianos. Ambos agregan que no existe corresponsabilidad de los actores locales con la estrategia de desarrollo, en virtud de que no se incluyeron sus propuestas en el Plan de Desarrollo Municipal, y, además, no existe atención y seguimiento a las principales necesidades, peticiones y propuestas ciudadanas.

En consecuencia, para los entrevistados, los diferentes actores locales no cuentan con capacidad efectiva de incidir en las acciones establecidas en el Plan de Desarrollo Municipal, debido a que no se incluye su participación en la ejecución de este; no se abre realmente la toma de decisiones a toda la comunidad; importantes actores, principalmente los agrícolas y ganaderos no son tomados en cuenta en las acciones del plan, mismas que no impactan en la solución de los principales problemas y la disminución de la pobreza en el municipio, ya que no se implementan programas que impulsen el desarrollo económico local, y se limitan a la construcción de calles, iluminación, etc., aunado a que los tres niveles de gobierno han privilegiado el otorgamiento de apoyos asistenciales sobre la construcción de infraestructura productiva, tecnificación y capacitación para agricultores y ganaderos.

### 4.2.3. La identidad local en el proceso de desarrollo del municipio de Luvianos

Las entrevistas semiestructuradas realizadas al actor gubernamental y a los dos actores locales contribuyeron también al objetivo de identificar rasgos identitarios que han tenido, o en su caso, podrían tener una incidencia decisiva en los procesos de desarrollo local en el municipio de Luvianos.

**Cuadro 20. La identidad local en el proceso de desarrollo del municipio de Luvianos**

Actor gubernamental/actores locales entrevistados	Variables	Indicadores	Características
Ing. Jesús Luna Jaramillo. Titular de la Unidad de Información, Planeación, Programación y Evaluación (UIPPE) del Ayuntamiento de Luvianos.	Factores identitarios que afectan las relaciones y actividades económicas.	Cultura productiva, relaciones personales y de grupos dentro de la comunidad, el asociacionismo o la capacidad para establecer consensos.	-Cultura del trabajo. -Arraigo e identificación de la población luvianense con las actividades económicas de agricultura y ganadería.
		Costumbres, tradiciones, sentimiento de pertenencia, cohesión social, identificación con hechos y símbolos significativos de la región y/o municipio, etc.	-Sentido de pertenencia a la región suroeste del Estado de México y a la tierra caliente. -La música, comida, vestimenta, sombrero calentano, forma de hablar como elementos que identifican a la gente del Municipio.
Ing. Fernando Jaimes Salgado. Productor, empresario y profesional-técnico agrícola.	Factores identitarios que afectan las relaciones y actividades económicas.	Cultura productiva, relaciones personales y de grupos dentro de la comunidad, el asociacionismo o la capacidad para establecer consensos.	-Cultura productiva de los agricultores y ganaderos. -Existen asociaciones de productores agrícolas y ganaderos, sin embargo, prevalecen intereses de sus representantes y la corrupción de éstos en el manejo de los recursos dirigidos a los productores.
		Costumbres, tradiciones, sentimiento de pertenencia, cohesión social, identificación con hechos y símbolos significativos de la región y/o municipio, etc.	-Sentido de pertenencia y arraigo a la tierra. -Importancia de la religión (católica) como factor de cohesión social y solidaridad, que se expresa en la organización y celebración de fiestas patronales.
T.P. Antonino Duarte Díaz. Productor pecuario y actor político. Presidente de la “Federación de Criadores de Ganado Suizo de América”, socio de la “Asociación Mexicana de Criadores de Ganado Suizo de	Factores identitarios que afectan las relaciones y actividades económicas.	Cultura productiva, relaciones personales y de grupos dentro de la comunidad, el asociacionismo o la capacidad para establecer consensos.	-Se destaca la cultura del trabajo y el asociacionismo entre productores, principalmente ganaderos, agrupados en cuatro asociaciones. -Los agricultores se agrupan en núcleos agrarios: bienes comunales y ejidos.
		Costumbres, tradiciones, sentimiento de pertenencia, cohesión social, identificación con hechos y símbolos significativos de	-Sentido de pertenencia a la región suroeste del Estado de México. -Expo-feria agrícola y ganadera regional anual. -Ha existido y prevalece el desinterés del gobierno estatal para fomentar el desarrollo del municipio y de la región, ya que no se implementan programas

Registro”, expresidente municipal de Luvianos y exdiputado local del distrito IX.		la región y/o municipio, etc.	de infraestructura productiva que consideren además de los distintos microclimas, la vocación productiva y la identidad local.
---	--	-------------------------------	--

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas semiestructuradas realizadas a actores locales del municipio de Luvianos, 15 y 16 de enero de 2020.

Como factores identitarios que afectan las relaciones y actividades económicas en el municipio de Luvianos, el Ing. Jesús Luna Jaramillo, titular de la UIPPE menciona la cultura del trabajo; el arraigo e identificación de la población luvianense con las actividades económicas de agricultura y ganadería; sentido de pertenencia a la región suroeste del Estado de México y a la tierra caliente; la música, comida, vestimenta, sombrero calentano, forma de hablar como elementos que identifican a la gente del Municipio.

El Ingeniero Fernando Jaimes Salgado, Productor, empresario y profesional-técnico agrícola, señala como factores identitarios la cultura productiva de los agricultores y ganaderos; existen asociaciones de productores agrícolas y ganaderos, sin embargo, prevalecen intereses de sus representantes y la corrupción de éstos en el manejo de los recursos dirigidos a los productores. Asimismo, menciona el sentido de pertenencia y arraigo a la tierra, y, la importancia de la religión (católica) como factor de cohesión social y solidaridad, que se expresa entre otras actividades en la organización y celebración de las fiestas patronales.

Por su parte, el T. P. Antonino Duarte Díaz, productor pecuario e importante actor político en el municipio destaca como factores identitarios la cultura del trabajo y el asociacionismo entre productores, principalmente ganaderos, agrupados en cuatro asociaciones, mientras que los agricultores se agrupan en núcleos agrarios: bienes comunales y ejidos; sentido de pertenencia a la región suroeste del Estado de México; realización de la Expo-feria agrícola y ganadera anual. El actor entrevistado agrega que ha existido y prevalece el desinterés del gobierno estatal para fomentar el desarrollo del municipio y de la región, ya que no se implementan programas de infraestructura productiva que consideren además de los distintos microclimas, la vocación productiva y la identidad local.

El análisis de las variables territoriales, participativas e identitarias ha permitido identificar las condiciones de desarrollo local en el municipio de Luvianos. En primer lugar, se observa que los factores territoriales se asocian con el alto grado de marginación que presenta

Luvianos, toda vez que su infraestructura carretera es la más pequeña de los cuatro municipios de estudio, por lo que resulta insuficiente para comunicar al municipio y fomentar las actividades económicas, debido a que la mayor parte de la población luvianense se encuentra dispersa a lo largo del territorio en localidades rurales menores a 2,499 habitantes y en condiciones de pobreza.

En segundo lugar, respecto al papel de los actores locales en el proceso de desarrollo local del municipio de Luvianos, específicamente en su incidencia en el Plan de Desarrollo Municipal, los resultados de las entrevistas realizadas muestran que no se involucró a los actores locales en el proceso de formulación del Plan de Desarrollo Municipal, debido a que en el foro de consulta ciudadana para la formulación del Plan de Desarrollo Municipal sólo participaron representantes del Ayuntamiento y delegados municipales, y no se convocó a los diferentes actores locales que juegan un importante papel en el proceso de desarrollo como comisariados ejidales y de bienes comunales, líderes comunitarios, productores agrícolas y ganaderos, jóvenes, comerciantes, entre otros.

Por otro lado, no existe corresponsabilidad plena de los diferentes actores locales con la estrategia de desarrollo, en virtud de que, si bien se incluyeron en el Plan de Desarrollo Municipal las demandas formuladas por los participantes en el foro de consulta, no se consideraron propuestas y peticiones ciudadanas de otros actores importantes que no fueron convocados al foro, y, por lo tanto, debido a que no se escucha a los diferentes actores del municipio, no existe una adecuada atención y seguimiento a las principales necesidades, peticiones y propuestas ciudadanas, relacionadas con los principales problemas y preocupaciones: Pobreza, educación, salud, desarrollo económico y generación de empleos, vivienda, agua, etc.

Asimismo, de las entrevistas realizadas se desprende que los diferentes actores locales de Luvianos no cuentan capacidad efectiva de incidir en las acciones establecidas en el Plan de Desarrollo Municipal y, su participación en la ejecución del mismo es limitada, debido a que no se abre realmente la toma de decisiones a toda la comunidad, siendo un proceso muy selectivo que se reduce al grupo gobernante y a la élite que simpatiza con el partido en el poder, e importantes actores, principalmente los agrícolas y ganaderos son excluidos.

Aunado a lo anterior, no se ejecuta la totalidad de acciones plasmadas en el Plan de Desarrollo, y las que se aplican no comprenden programas que impulsen el desarrollo económico local, limitándose a la construcción de calles, iluminación, etc.; los gobiernos municipales y el gobierno estatal han privilegiado el otorgamiento de apoyos asistenciales sobre la construcción de infraestructura productiva, tecnificación y capacitación para productores. Por lo anterior, las acciones del plan no impactan en la solución de los principales problemas y la disminución de la pobreza en el municipio.

Como factores identitarios que afectan las relaciones y actividades económicas en el municipio de Luvianos se encuentran la cultura productiva, así como el arraigo e identificación de la población con las actividades económicas de agricultura y ganadería. En lo que se refiere al asociacionismo, si bien existen asociaciones de productores agrícolas y ganaderos, prevalecen intereses de sus representantes y la corrupción de éstos en el manejo de los recursos dirigidos a los productores.

Destaca también el sentido de pertenencia a la tierra luvianense, a la región suroeste del Estado de México y a la tierra caliente; la música, comida, vestimenta, sombrero calentano, forma de hablar como elementos que identifican a la gente del Municipio; importancia de la religión (católica) como factor de cohesión social y solidaridad, que se expresa en la organización y celebración de fiestas patronales; realización de la Expo-feria agrícola y ganadera anual. Finalmente, se identifica la existencia y permanencia del desinterés del gobierno estatal para fomentar el desarrollo del municipio y de la región, ya que no se implementan programas de infraestructura productiva que consideren además de los distintos microclimas, la vocación productiva y la identidad local.

### 4.3. El desarrollo local en el municipio de Tejupilco

#### 4.3.1. Factores territoriales como elementos articuladores del desarrollo local en el municipio de Tejupilco

En este apartado se abordan los factores territoriales del municipio de Tejupilco, en virtud de que son relevantes para este análisis, al constituir elementos articuladores de todo proceso de desarrollo local. Entre estos factores se encuentran la distribución de la población por tamaño de localidad por municipio, el uso actual del suelo y la infraestructura vial consistente en la longitud de la red carretera según tipo de camino y estado superficial.

##### 4.3.1.1. Distribución de la población por tamaño de localidad

La distribución de la población por tamaño de localidad del municipio de Tejupilco, indica que, para el año 2015, el 55.98 % de la población se concentra en localidades rurales menores a 2,499 habitantes, el 36.06 % vive en localidades urbanas que oscilan en el rango de 15,000 a 49,999 habitantes, mientras que el 7.95% restante vive en localidades consideradas como mixtas dentro del rango de 2,500 a 14,499 habitantes, como se muestra a continuación en el cuadro 21.

**Cuadro 21. Distribución de la población por tamaño de localidad 2015, municipio de Tejupilco, Estado de México**

Municipio	Población total	Población urbana (En localidades de 15,000 a 49,999)	Población mixta (En localidades de 2,500 a 14,999 habitantes)	Población rural (En localidades menores a 2,499 habitantes)
Tejupilco <sup>28</sup>	77,799	28,055	6,191	43,553

Fuente: IGCEM (2017c).

De los datos del cuadro 21 se observa que, si bien la mayor parte de la población se concentra en localidades rurales menores a 2,499 habitantes, Tejupilco es el único de los municipios de estudio que cuenta con población considerada como urbana, que vive en una localidad dentro del rango de 15,000 a 49,999 habitantes, siendo esta la cabecera municipal.

<sup>28</sup> Población proyectada al 1° de julio 2016: 79,740.

#### 4.3.1.2. Uso actual del suelo

El Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Tejupilco establece que la mayor parte de su superficie es destinada para uso pecuario, seguido del forestal y agrícola, mientras que el porcentaje de la superficie total que se destina a otros usos, incluyendo el urbano es el más pequeño, como lo demuestran los datos que se aportan en el siguiente cuadro:

**Cuadro 22. Uso actual del suelo del municipio de Tejupilco, Estado de México**

Municipio	Porcentaje de uso actual del suelo				
	Agrícola	Pecuario	Forestal	Urbano	Otros
Tejupilco <sup>29</sup>	6.67% 417.16 ha.	78.32% 4 631.32 ha.	13.26% 829.32 ha.		1.73% Otros usos, incluyendo el urbano.

Fuente: Elaboración propia con base en GEM (2018).

Estos datos permiten destacar que el uso actual del suelo coincide con la vocación productiva del municipio, relacionada con las actividades económicas de ganadería y agricultura. Por otro lado, si bien el Municipio cuenta con una amplia extensión territorial (642.05 km<sup>2</sup>), se observa un porcentaje mínimo en el uso de suelo urbano, lo que confirma la baja densidad de población, de aproximadamente 121 habitantes por km<sup>2</sup>, inferior a la media estatal (733 habitantes por km<sup>2</sup>), encontrándose dispersa en su mayor parte en comunidades rurales menores a 2,499 habitantes. Resulta importante también señalar la necesidad de que el Ayuntamiento de Tejupilco realice la actualización de su Plan de Desarrollo Urbano, considerando los cambios que ha sufrido el uso de suelo y el ordenamiento del territorio, ya que su última modificación se realizó en 2007.

#### 4.3.1.3. Infraestructura vial

La infraestructura vial constituye un elemento importante para fomentar el desarrollo local, debido a que es la forma de comunicación al interior del municipio, con el resto de los municipios de la región y otras regiones. De acuerdo con IGECM (2017e) la infraestructura carretera total en el municipio de Tejupilco para 2016 tiene una longitud de 130.90 kilómetros, de los cuales en 63.90 kilómetros corresponden a carretera troncal federal

---

<sup>29</sup> Publicación PMDU Gaceta de Gobierno: Aprobación: 07/11/2003, Fe de Erratas: 20/01/2004, Modificación Total: 18/04/2007.

pavimentada, 53.60 kilómetros de carretera estatal pavimentada y 13.40 kilómetros de carretera estatal revestida.

**Cuadro 23. Longitud de la red carretera del municipio de Tejupilco según tipo de camino y estado superficial, 2016**

Municipio	Total Superficie en km. de carretera libre de peaje	Pavimentada		Revestida <sup>30</sup>
		Federal (Troncal) <sup>31</sup>	Estatal <sup>32</sup>	Estatal
Tejupilco	130.90	63.90	53.60	13.40

Nota: Las sumas pueden no coincidir debido al redondeo electrónico de las cifras.  
Fuente: IGCEM (2017c, 2017e).

Del análisis de los factores territoriales es posible identificar su asociación con el grado medio de marginación que presenta Tejupilco, toda vez que, no obstante que la infraestructura carretera con la que cuenta conecta con el principal centro de población (cabecera municipal), resulta insuficiente para comunicar al resto del municipio y fomentar las actividades económicas, debido a que la mayor parte de la población se encuentra dispersa a lo largo del territorio en localidades rurales menores a 2,499 habitantes y en condiciones de pobreza.

**4.3.2. El papel de los actores locales en el proceso de desarrollo local del municipio de Tejupilco**

La realización de tres entrevistas semiestructuradas a diferentes actores que desempeñan un importante papel en el proceso de desarrollo del municipio de Tejupilco ha permitido cumplir con el objetivo de ilustrar la incidencia de la participación ciudadana en el Plan de Desarrollo Municipal en tres aspectos relevantes: implicación de los actores locales, corresponsabilidad de éstos con la estrategia de desarrollo local y su capacidad efectiva de incidir en las acciones

<sup>30</sup> Camino donde pueden transitar vehículos automotores. Entre sus características destaca la superficie de rodamiento que consiste en una capa delgada de asfalto o gravilla compactada. Este tipo de infraestructura comúnmente interconecta localidades rurales o urbanas pequeñas.

<sup>31</sup> Vía general de comunicación directa entre entidades federativas las cuales permiten transitar a otros enlaces carreteros.

<sup>32</sup> Comprende caminos rurales y alimentadoras de dos, cuatro o más carriles; no incluye caminos de cuota (autopistas estatales) y vialidades primarias de conexión de localidades.

del plan. Es importante precisar que el plan de desarrollo es solo una de las expresiones de la línea que sigue el desarrollo local.

En su carácter de actor gubernamental y gestor del Plan de Desarrollo Municipal se entrevistó al jefe del Departamento de la Unidad de Información, Planeación, Programación y Evaluación (UIPPE) del Ayuntamiento de Tejupilco; asimismo, se entrevistó a un actor político importante en el municipio, presidente de la Asociación Civil “Generación en movimiento”. Finalmente, se entrevistó a otro actor político, ex director de desarrollo económico del Ayuntamiento de Tejupilco durante la administración 2016-2018.

Los resultados de estas entrevistas permitieron conocer las percepciones y valoraciones de los entrevistados acerca del papel de los actores locales en el proceso de desarrollo local, específicamente de la incidencia de la participación ciudadana en el plan de desarrollo municipal de Tejupilco.

**Cuadro 24. La incidencia de la participación ciudadana en el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) de Tejupilco**

Variables: Actor gubernamental/actores locales entrevistados	Indicadores	Características
Lic. Cristian Jaimes Prudencio. Jefe de Departamento de la Unidad de Información, Planeación, Programación y Evaluación (UIPPE) del Ayuntamiento de Tejupilco.	Implicación de los actores locales en la formulación del Plan de Desarrollo Municipal.	-Se involucró a actores locales en el proceso de formulación del Plan de Desarrollo Municipal. -Se realizó un foro de consulta ciudadana para la formulación del Plan de Desarrollo Municipal, organizado en mesas de trabajo en las que participaron representantes de los diferentes sectores del municipio: Agricultores, ganaderos, empresarios, sociedad civil, actores políticos.
	Corresponsabilidad con la estrategia de desarrollo local.	-Existe corresponsabilidad de los actores locales con la estrategia de desarrollo, en virtud de que se incluyeron en el Plan de Desarrollo Municipal sus peticiones y propuestas planteadas en el foro de consulta ciudadana, relacionadas con los principales necesidades, problemas y preocupaciones: Desarrollo económico y pobreza. -Existe seguimiento a las peticiones y propuestas formuladas por actores locales en el foro de consulta ciudadana.
	Capacidad efectiva de incidir en las acciones establecidas en el Plan de Desarrollo Municipal.	-Se incluye la participación de los actores locales en la ejecución del plan. -Se abre realmente la toma de decisiones a toda la comunidad, sin embargo, se reconoce que existe un sector de la población y actores políticos que no participan, debido a que no piensan igual y no están de acuerdo con el actual gobierno municipal. -Se ha logrado un avance considerable de cumplimiento en la ejecución del plan; gracias al importante papel que desempeñan los diferentes actores locales, las acciones del plan han impactado positivamente en la disminución de la pobreza.
	Implicación de los actores locales en la formulación del Plan	-No se involucró a los diferentes actores locales en el proceso de formulación del Plan de Desarrollo Municipal; no obstante que manifestaron su intención de participar, el gobierno municipal no los consideró.

Profr. Orlando Benítez Araujo. Actor político, presidente de la Asociación Civil “Generación en movimiento” <sup>33</sup> .	de Desarrollo Municipal.	-No se convocó a los diferentes actores locales al foro de consulta ciudadana para la formulación del Plan de Desarrollo Municipal.
	Corresponsabilidad con la estrategia de desarrollo local.	-No existe corresponsabilidad de los diferentes actores locales con la estrategia de desarrollo, en virtud de que no se incluyeron sus propuestas en el Plan de Desarrollo Municipal, relacionadas con las principales necesidades, problemas y preocupaciones: Inseguridad, salud, desarrollo económico y generación de empleos.
	Capacidad efectiva de incidir en las acciones establecidas en el Plan de Desarrollo Municipal.	-No se incluye la participación de los diferentes actores locales en la ejecución del plan. -No se abre realmente la toma de decisiones a toda la comunidad, en virtud de que por razones político-partidistas actores locales importantes: representantes de asociaciones civiles, de asociaciones ganaderas, comisariados ejidales, deportistas, comerciantes, jóvenes, entre otros, no son tomados en cuenta para la implementación de las estrategias y acciones plasmadas en el plan de desarrollo. -Se observa falta de voluntad del gobierno municipal para generar consensos e involucrar en la ejecución del plan a actores políticos con los que no comparte filiación político-partidista. -Se privilegia la entrega de apoyos asistenciales sobre programas de desarrollo económico y generación de empleos, por lo que el impacto de la implementación de las acciones del plan en la disminución de la pobreza no ha sido el esperado.
L.A.F. Rodolfo Elizalde Albítez <sup>34</sup> . Actor político, ex director de desarrollo económico del Ayuntamiento de Tejupilco durante la administración 2016-2018.	Implicación de los actores locales en la formulación del Plan de Desarrollo Municipal.	-No se involucró a todos los actores locales en el proceso de formulación del Plan de Desarrollo Municipal, en virtud de que el presidente municipal no les ha permitido contribuir. -No se convocó a los diferentes actores locales al foro de consulta ciudadana para la formulación del Plan de Desarrollo Municipal.
	Corresponsabilidad con la estrategia de desarrollo local.	-No existe corresponsabilidad de los actores locales con la estrategia de desarrollo, en virtud de que no se incluyeron sus propuestas en el Plan de Desarrollo Municipal. -No existe atención y seguimiento a las principales necesidades, peticiones y propuestas ciudadanas, relacionadas con salud (desabasto de medicamentos, falta de infraestructura y deficiente atención), desempleo, entre otras.
	Capacidad efectiva de incidir en las acciones establecidas en el Plan de Desarrollo Municipal.	-No se incluye la participación de los diferentes actores locales en la ejecución del plan. -No se abre realmente la toma de decisiones a toda la comunidad, debido, por un lado, a que el ayuntamiento por razones políticas excluye a ciertos actores, así como a la apatía y falta de interés de otros actores de participar. - Las acciones del plan no impactan en la solución de los principales problemas y la disminución de la pobreza en el municipio, en virtud de que se privilegia la implementación de programas clientelares sobre proyectos productivos que comprendan pilares de capacitación, producción y comercialización dirigidos a los principales sectores de la economía: comercio, agricultura, ganadería.

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas semiestructuradas realizadas a actores locales del municipio de Tejupilco, 15 y 16 de enero de 2020.

En el cuadro 24 muestra respecto a la incidencia de la participación ciudadana en el Plan de Desarrollo Municipal de Tejupilco, algunas divergencias en las respuestas del actor

<sup>33</sup> Organización que realiza gestiones ante diversas instancias públicas y privadas, con el objeto de apoyar a diferentes sectores del municipio: Deportistas, jóvenes, campesinos, en la satisfacción de necesidades sociales, especialmente de familias vulnerables (Educación, salud, vivienda).

<sup>34</sup> Forma parte de una de las principales expresiones políticas en el municipio (vinculada al PRI), que incide significativamente en el proceso de desarrollo.

gubernamental y los dos actores locales entrevistados. En lo que se refiere a la implicación de los actores locales, el Lic. Cristian Jaimes Prudencio, jefe de departamento de la UIPPE del Ayuntamiento de Tejupilco señala que se involucró a actores locales en el proceso de formulación del Plan de Desarrollo Municipal, toda vez que se realizó un foro de consulta ciudadana para su formulación, organizado en mesas de trabajo en las que participaron representantes de los diferentes sectores del municipio como agricultores, empresarios, sociedad civil, actores políticos, entre otros.

El actor gubernamental comenta que existe corresponsabilidad de los actores locales con la estrategia de desarrollo, en virtud de que se incluyeron en el Plan de Desarrollo Municipal sus peticiones y propuestas planteadas en el foro de consulta ciudadana, relacionadas con los principales necesidades, problemas y preocupaciones, entre los que se encuentran el desarrollo económico y la pobreza. El entrevistado agrega que se realiza el seguimiento a las peticiones y propuestas formuladas por actores locales en el foro de consulta ciudadana.

Asimismo, señala que los actores locales cuentan con capacidad efectiva de incidir en las acciones establecidas en el Plan de Desarrollo Municipal, ya que se abre realmente la toma de decisiones a toda la comunidad; sin embargo, se reconoce que existe un sector de la población y actores políticos que no participan, debido a que no piensan igual y no están de acuerdo con el actual gobierno municipal. Finalmente, señala que se ha logrado un avance considerable de cumplimiento en la ejecución del plan; y, gracias al importante papel que desempeñan los diferentes actores locales, las acciones del plan han impactado positivamente en la disminución de la pobreza.

Por su parte, los actores políticos entrevistados, tanto el Profesor Orlando Benítez Araujo, presidente de la Asociación Civil “Generación en movimiento”, como el L.A.F. Rodolfo Elizalde Albíter, ex director de desarrollo económico del Ayuntamiento de Tejupilco, coinciden en que no se les involucró en el proceso de formulación del Plan de Desarrollo Municipal, debido a que el gobierno municipal no los convocó al foro de consulta ciudadana.

Por lo tanto, consideran que no existe corresponsabilidad de los diferentes actores locales con la estrategia de desarrollo, en virtud de que no se incluyeron sus propuestas en el Plan de Desarrollo Municipal, relacionadas con las principales necesidades, problemas y

preocupaciones, entre las que destacan inseguridad, desabasto de medicamentos, falta de infraestructura y deficiente atención en centros de salud, desempleo, entre otros.

En consecuencia, para los entrevistados los diferentes actores locales de Tejupilco no cuentan con capacidad efectiva de incidir en las acciones establecidas en el Plan de Desarrollo Municipal, ya que no se incluye su participación en la ejecución del mismo; no se abre realmente la toma de decisiones a toda la comunidad, en virtud de que por razones político-partidistas actores locales importantes (representantes de asociaciones civiles, de asociaciones ganaderas, comisariados ejidales, deportistas, comerciantes, jóvenes) no son tomados en cuenta para la implementación de las estrategias y acciones plasmadas en el plan de desarrollo, aunado a la apatía y falta de interés de otros actores de participar este proceso.

Asimismo, se observa falta de voluntad del gobierno municipal para generar consensos e involucrar en la ejecución del plan a actores políticos con los que no comparte filiación político-partidista; se privilegia la entrega de apoyos asistenciales y clientelares sobre programas y proyectos productivos que comprendan pilares de capacitación, producción y comercialización dirigidos a los principales sectores de la economía: comercio, agricultura, ganadería, y que contribuyan al desarrollo económico y generación de empleos, por lo que el impacto de la implementación de las acciones del plan en la disminución de la pobreza no ha sido el esperado.

### 4.3.3. La identidad local en el proceso de desarrollo del municipio de Tejupilco

Las entrevistas semiestructuradas realizadas al actor gubernamental y a los dos actores locales contribuyeron también al objetivo de identificar rasgos identitarios que han tenido, o en su caso, podrían tener una incidencia decisiva en los procesos de desarrollo local en el municipio de Tejupilco.

**Cuadro 25. La identidad local en el proceso de desarrollo del municipio de Tejupilco**

Actor gubernamental/actores locales entrevistados	Variables	Indicadores	Características
Lic. Cristian Jaimes Prudencio. Jefe de Departamento de la Unidad de Información, Planeación, Programación y Evaluación (UIPPE) del Ayuntamiento de Tejupilco.	Factores identitarios que afectan las relaciones y actividades económicas.	Cultura productiva, relaciones personales y de grupos dentro de la comunidad, el asociacionismo o la capacidad para establecer consensos.	-Cultura productiva. -Arraigo e identificación de la población tejupilquense con las actividades económicas: comercio, agricultura y ganadería. -Asociacionismo de la sociedad civil.
		Costumbres, tradiciones, sentimiento de pertenencia, cohesión social, identificación con hechos y símbolos significativos de la región y/o municipio, etc.	-Sentido de pertenencia a la región suroeste del Estado de México y a la tierra caliente. -Arraigo a las raíces, costumbres, tradiciones y festividades (feria regional, semana santa, 15-16 de septiembre), que constituyen factores de cohesión social y generan derrama económica y, por tanto, contribuyen al mejoramiento de las condiciones de vida.
Profr. Orlando Benítez Araujo. Actor político, presidente de la Asociación Civil “Generación en movimiento”.	Factores identitarios que afectan las relaciones y actividades económicas.	Cultura productiva, relaciones personales y de grupos dentro de la comunidad, el asociacionismo o la capacidad para establecer consensos.	-Asociacionismo de la sociedad civil (Asociaciones civiles, agricultores, ganaderos, deportistas, entre otras). -Capacidad de la población de asociarse y organizarse para resolver problemas comunes. -Se percibe falta de voluntad y capacidad del gobierno municipal para establecer consensos con actores locales con los que no coincide, así como con el gobierno estatal, afectando con ello de manera negativa las relaciones y actividades económicas, y obstaculizando el proceso de desarrollo del municipio.
		Costumbres, tradiciones, sentimiento de pertenencia, cohesión social, identificación con hechos y símbolos significativos de la región y/o municipio, etc.	-Sentido de pertenencia. -Arraigo a las costumbres y tradiciones que identifican al municipio y unen a la sociedad (Feria regional y diferentes festividades). -Productos significativos para la población que generan identidad y cohesión social: pan, nieve, entre otros.
		Cultura productiva, relaciones personales y de grupos dentro de la comunidad, el asociacionismo o la	-Cultura productiva. -Asociacionismo y capacidad de la población para establecer consensos.

L.A.F. Rodolfo Elizalde Albíter. Actor político, ex director de desarrollo económico del Ayuntamiento de Tejupilco durante la administración 2016-2018.	Factores identitarios que afectan las relaciones y actividades económicas.	capacidad para establecer consensos.	
		Costumbres, tradiciones, sentimiento de pertenencia, cohesión social, identificación con hechos y símbolos significativos de la región y/o municipio, etc.	-Sentido de pertenencia a la región suroeste del Estado de México. -Se percibe del actual gobierno municipal falta de continuidad en la gestión e implementación de programas culturales con miras económicas, a través del fomento y promoción de sitios y productos nativos, logrando así fortalecer la identidad local, atraer al turismo y contribuir al desarrollo económico.

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas semiestructuradas realizadas a actores locales del municipio de Tejupilco, 15 y 16 de enero de 2020.

El jefe de departamento de la Unidad de Información, Planeación, Programación y Evaluación (UIPPE) del Ayuntamiento de Tejupilco, destaca como factores identitarios que afectan las relaciones y actividades económicas: La cultura productiva, el arraigo e identificación de la población tejupilquense con las actividades económicas de comercio, agricultura y ganadería, así como el asociacionismo de la sociedad civil; sentido de pertenencia a la región suroeste del Estado de México y a la tierra caliente. Asimismo, el arraigo a las raíces, costumbres, tradiciones y festividades (feria regional, semana santa, 15-16 de septiembre) constituyen factores de cohesión social y generan derrama económica y, por tanto, contribuyen al mejoramiento de las condiciones de vida de la población del municipio.

Los actores políticos entrevistados consideran como factores identitarios que afectan las relaciones y actividades económicas en el municipio de Tejupilco: La cultura productiva, el asociacionismo de la sociedad civil (Asociaciones civiles, agricultores, ganaderos, deportistas, entre otras); la capacidad de la población para establecer consensos y organizarse para resolver problemas comunes. En contraste, se percibe falta de voluntad y capacidad del gobierno municipal para establecer consensos con actores locales con los que no coincide, así como como con el gobierno estatal, afectando con ello las relaciones y actividades económicas, y obstaculizando el proceso de desarrollo del municipio.

Asimismo, ambos actores locales entrevistados destacan el sentido de pertenencia; arraigo a las costumbres y tradiciones que identifican al municipio y unen a la sociedad (Feria regional

y diferentes festividades); productos significativos para la población que generan identidad y cohesión social: pan, nieve, entre otros. Finalmente, se percibe del actual gobierno municipal de Tejupilco falta de continuidad en la gestión e implementación de programas culturales con miras económicas, a través del fomento y promoción de sitios y productos nativos, logrando así fortalecer la identidad local, atraer al turismo y contribuir al desarrollo económico.

Del análisis de las variables territoriales, participativas e identitarias se identifican las condiciones de desarrollo presentes en el municipio de Tejupilco. En primer lugar, se observa la asociación de los factores territoriales con el grado medio de marginación que presenta Tejupilco, toda vez que, si bien la infraestructura carretera con la que cuenta conecta con la cabecera municipal, es insuficiente para comunicar al resto del municipio y fomentar las actividades económicas, debido a que la mayor parte de la población se encuentra dispersa a lo largo del territorio en localidades rurales menores a 2,499 habitantes y en condiciones de pobreza.

Por otro lado, los resultados de las entrevistas realizadas muestran la falta de implicación de los diferentes actores locales en el Plan de Desarrollo Municipal, ya que no se les involucró en el proceso de formulación del documento, debido a que el gobierno municipal no los convocó al foro de consulta ciudadana, y por lo tanto, tampoco existe su corresponsabilidad con la estrategia de desarrollo, al no incluirse sus propuestas en el documento, relacionadas con las principales necesidades, problemas y preocupaciones como inseguridad, desabasto de medicamentos, falta de infraestructura y deficiente atención en centros de salud, desempleo, entre otros.

En este orden de ideas, los diferentes actores locales de Tejupilco tampoco cuentan con capacidad efectiva de incidir en las acciones establecidas en el Plan de Desarrollo Municipal, debido a que por razones político-partidistas el gobierno municipal no abre realmente la toma de decisiones a toda la comunidad, y actores locales importantes (representantes de asociaciones civiles, de asociaciones ganaderas, comisariados ejidales, deportistas, comerciantes, jóvenes) no son tomados en cuenta para la ejecución del plan, aunado a la apatía y falta de interés de otros actores de participar en este proceso. Asimismo, se privilegia

la entrega de apoyos asistenciales y clientelares sobre programas y proyectos productivos dirigidos a los principales sectores de la economía: comercio, agricultura, ganadería, y, que contribuyan al desarrollo económico y generación de empleos, por lo que el impacto de la implementación de las acciones del plan en la disminución de la pobreza no ha sido el esperado.

Respecto a los factores identitarios que afectan las relaciones y actividades económicas en el municipio de Tejupilco se destacan la cultura productiva, el asociacionismo de la sociedad civil (Asociaciones civiles, agricultores, ganaderos, deportistas, entre otras), la capacidad de la población para establecer consensos y organizarse para resolver problemas comunes, arraigo e identificación de la población tejupilquense con las actividades económicas: comercio, agricultura y ganadería. En contraste, se percibe falta de voluntad y capacidad del gobierno municipal para establecer consensos con actores locales con los que no coincide, así como como con el gobierno estatal, afectando con ello las relaciones y actividades económicas, y obstaculizando el proceso de desarrollo del municipio.

Finalmente, se menciona el sentido de pertenencia a la región suroeste del Estado de México y a la tierra caliente; arraigo a las raíces, costumbres, tradiciones y festividades (feria regional, semana santa, 15-16 de septiembre), que constituyen factores de cohesión social y generan derrama económica y, por tanto, contribuyen al mejoramiento de las condiciones de vida; productos significativos para la población que generan identidad y cohesión social: pan, nieve, entre otros. Sin embargo, se percibe del actual gobierno municipal falta de continuidad en la gestión e implementación de programas culturales con miras económicas, a través del fomento y promoción de sitios y productos nativos, logrando así fortalecer la identidad local, atraer al turismo y contribuir al desarrollo económico.

#### 4.4. El desarrollo local en el municipio de Tlatlaya

##### 4.4.1. Factores territoriales como elementos articuladores del desarrollo local en el municipio de Tlatlaya

Al constituir elementos articuladores de todo proceso de desarrollo local, a continuación, se abordan los factores territoriales del municipio de Tlatlaya, siendo estos la distribución de la población por tamaño de localidad por municipio, el uso actual del suelo y la infraestructura vial consistente en la longitud de la red carretera según tipo de camino y estado superficial.

##### 4.4.1.1. Distribución de la población por tamaño de localidad

De acuerdo con datos de IGCEM (2017d), para 2015, de una población total de 34,937 habitantes, en el Municipio de Tlatlaya el 91.75% vive en localidades rurales menores a 2,499 habitantes, mientras que el 8.25% restante vive en localidades consideradas como mixtas dentro del rango de 2,500 a 14,499 habitantes.

**Cuadro 26. Distribución de la población por tamaño de localidad 2015, municipios del suroeste del Estado de México**

Total/Municipio	Población total	Población urbana (En localidades de 15,000 a 49,999)	Población mixta (En localidades de 2 500 a 14,999 habitantes)	Población rural (En localidades menores a 2,499 habitantes)
<b>Tlatlaya<sup>35</sup></b>	34,937	---	2,882	32,055

Fuente: IGCEM (2017d).

De los cuatro municipios de estudio, Tlatlaya cuenta con el mayor porcentaje de población rural, encontrándose dispersa a lo largo del territorio en pequeñas localidades que presentan altos niveles de niveles de pobreza y marginación.

<sup>35</sup> Población proyectada al 1° de julio 2016: 35,485.

#### 4.4.1.2. Uso actual del suelo

El Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Tlatlaya establece que la mayor parte de su superficie es destinada para uso pecuario, seguido del uso agrícola y el uso forestal, en tanto que la superficie que se destina al uso urbano es la más pequeña, como se muestra en el siguiente cuadro:

**Cuadro 27. Uso actual del suelo del municipio de Tlatlaya, Estado de México**

Municipio	Porcentaje de uso actual del suelo				
	Agrícola	Pecuario	Forestal	Urbano	Otros
<b>Tlatlaya<sup>36</sup></b>	16.4%	68.8%	13.9%	0.3%	
	13,062.9 ha	54,972.9 ha.	11,104.1 ha	200.2 ha	

Fuente: Elaboración propia con base en GEM (2018).

Los datos del cuadro 27 muestran que el uso actual del suelo del municipio de Tlatlaya coincide con su vocación productiva, relacionada con las actividades económicas de ganadería y agricultura, ya que si bien la superficie que ocupa el municipio es extensa (813.09 km<sup>2</sup>), el porcentaje de esta que es destinado al uso urbano es muy pequeño, evidenciando la baja densidad de población, de aproximadamente 42.96 habitantes por km<sup>2</sup>, inferior a la media estatal (733 habitantes por km<sup>2</sup>), debido a que la mayor parte de su población se encuentra dispersa en localidades rurales menores a 2,499 habitantes.

Asimismo, se observa que el Plan Municipal de Desarrollo Urbano fue publicado en 2003, por lo que ha sido rebasado y es necesario que el Ayuntamiento del municipio de Tlatlaya realice su actualización, considerando los cambios que ha sufrido el uso de suelo y la ordenación del territorio.

#### 4.4.1.3. Infraestructura vial

La infraestructura vial constituye un elemento importante para fomentar el desarrollo local, debido a que es la forma de comunicación al interior del municipio de la región, con el resto de los municipios de la región y otras regiones. En este sentido, el municipio de Tlatlaya cuenta con la mayor extensión de infraestructura carretera de los municipios de estudio, con

<sup>36</sup> Publicación PMDU Gaceta de Gobierno: Aprobación: 22/12/2003, Fe de Erratas: 18/03/2004.

una longitud de 162.00 kilómetros, de los cuáles 95.90 kilómetros corresponden a carretera estatal pavimentada y 66.10 kilómetros a carretera estatal revestida.

**Cuadro 28. Longitud de la red carretera del municipio de Tlatlaya según tipo de camino y estado superficial, 2016**

Municipio	Total Superficie en km. de carretera libre de peaje	Pavimentada		Revestida <sup>37</sup>
		Federal (Troncal) <sup>38</sup>	Estatal <sup>39</sup>	Estatal
Tlatlaya	162.00	0.00	95.90	66.10

Nota: Las sumas pueden no coincidir debido al redondeo electrónico de las cifras.

Fuente: IGECEM (2017d, 2017e).

De los factores territoriales se desprende que, si bien Tlatlaya dispone de la mayor superficie carretera, esta resulta insuficiente, considerando que el 91.75% de su población se concentra en localidades rurales menores a 2,499 habitantes que se encuentran dispersas a lo largo del territorio municipal, asociándose estos datos con el uso de suelo pecuario, agrícola y forestal que predomina en el municipio, y confirmando su baja densidad poblacional, así como las condiciones de pobreza y marginación que presenta la mayor parte de sus habitantes.

#### **4.4.2. El papel de los actores locales en el proceso de desarrollo local del municipio de Tlatlaya**

Con el objetivo de ilustrar la incidencia de la participación ciudadana en el Plan de Desarrollo Municipal en tres aspectos relevantes: implicación de los actores locales, corresponsabilidad de éstos con la estrategia de desarrollo local y su capacidad efectiva de incidir en las acciones del plan, se realizaron tres entrevistas semiestructuradas a diferentes actores que desempeñan un importante papel en el proceso de desarrollo del municipio de Tlatlaya. En su carácter de actor gubernamental y gestor del Plan de Desarrollo Municipal se entrevistó al Director de Planeación del Ayuntamiento de Tlatlaya; asimismo, se entrevistó a un actor político

<sup>37</sup> Camino donde pueden transitar vehículos automotores. Entre sus características destaca la superficie de rodamiento que consiste en una capa delgada de asfalto o gravilla compactada. Este tipo de infraestructura comúnmente interconecta localidades rurales o urbanas pequeñas.

<sup>38</sup> Vía general de comunicación directa entre entidades federativas las cuales permiten transitar a otros enlaces carreteros.

<sup>39</sup> Comprende caminos rurales y alimentadoras de dos, cuatro o más carriles; no incluye caminos de cuota (autopistas estatales) y vialidades primarias de conexión de localidades.

importante y presidente de la Asociación Civil “Alianza por la Unidad y Progreso de Tlatlaya”.

Finalmente, en virtud de la vocación productiva del municipio se entrevistó al presidente de la Asociación Ganadera Local “Pedro Ascencio de Alquisiras”. Los resultados de estas entrevistas permitieron conocer las percepciones y valoraciones de los entrevistados acerca del papel de los actores locales en el proceso de desarrollo local, específicamente de la incidencia de la participación ciudadana en el plan de desarrollo municipal de Tlatlaya, de acuerdo con el cuadro siguiente:

**Cuadro 29. La incidencia de la participación ciudadana en el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) de Tlatlaya**

Variables: Actor gubernamental/actores locales entrevistados	Indicadores	Características
Profr Ociel Denova Aguirre. Director de Planeación del Ayuntamiento de Tlatlaya.	Implicación de los actores locales en la formulación del Plan de Desarrollo Municipal.	-Se involucró a diferentes actores locales en el proceso de formulación del Plan de Desarrollo Municipal. -Se realizaron dos foros de consulta ciudadana para la formulación del Plan de Desarrollo Municipal en la localidad de San Pedro Limón y en la Cabecera Municipal, participando diferentes actores locales como agricultores, ganaderos, comerciantes, profesores, servidores públicos del ayuntamiento, autoridades auxiliares, entre otros.
	Corresponsabilidad con la estrategia de desarrollo local.	-Existe corresponsabilidad de los diferentes actores locales con la estrategia de desarrollo, en virtud de que se incluyeron en el PDM las propuestas y peticiones ciudadanas, relacionadas con los principales problemas y preocupaciones: pobreza, desempleo, carencia de infraestructura educativa, desabasto de medicamentos, insuficiente infraestructura y atención médica. -Existe atención y seguimiento a las principales necesidades, peticiones y propuestas ciudadanas, planteadas en el foro de consulta.
	Capacidad efectiva de incidir en las acciones establecidas en el Plan de Desarrollo Municipal.	-Se incluye la participación de los actores locales en la ejecución del plan. -Se abre realmente la toma de decisiones a toda la comunidad local, se realizan reuniones con actores locales: agricultores, ganaderos, comerciantes y del sector educativo, con el objeto de informarlos e involucrarlos en las acciones del plan. -Se han atendido distintas problemáticas, principalmente de mejoramiento de caminos de terracería, sin embargo, persisten necesidades sociales y, por lo tanto, las acciones del plan no han impactado positivamente en la disminución de la pobreza.
	Implicación de los actores locales en la formulación del Plan de Desarrollo Municipal.	-No se involucró a los diferentes actores locales en el proceso de formulación del Plan de Desarrollo Municipal. -No se convocó a los diferentes actores locales al foro(s) de consulta ciudadana para la formulación del Plan de Desarrollo Municipal, el ayuntamiento se limitó a convocar a un pequeño grupo que milita en el partido (PRD) en el poder, excluyendo a importantes actores por el hecho de simpatizar con otros partidos.
	Corresponsabilidad con la estrategia de desarrollo local.	-No existe corresponsabilidad de los diferentes actores locales con la estrategia de desarrollo, en virtud de que no se incluyeron sus propuestas en el Plan de Desarrollo Municipal.

Lic. Alejandro López Estrada. Actor político. Presidente de la Asociación Civil “Alianza por la Unidad y Progreso de Tlatlaya” <sup>40</sup> .		-No existe atención y seguimiento a las principales necesidades, peticiones y propuestas ciudadanas (Pobreza, desarrollo económico y generación de empleo, migración).
	Capacidad efectiva de incidir en las acciones establecidas en el Plan de Desarrollo Municipal.	-No se incluye la participación de los diferentes actores locales en la ejecución del plan. -No se abre realmente la toma de decisiones a toda la comunidad, prevalecen intereses partidistas y del grupo que gobierna desde el 2000, situación que divide al municipio. -Importantes actores que pudieran contribuir al desarrollo del municipio, principalmente jóvenes, comisariados ejidales, agricultores y ganaderos no son tomados en cuenta en las acciones del plan. -No se implementan programas y proyectos productivos que incluyan capacitación técnica y apoyos para la producción y comercialización, dirigidos a agricultores y ganaderos. -Se ha privilegiado la construcción y mejoramiento de caminos, así como la entrega de apoyos asistenciales con fines electorales, por lo que las acciones del plan no han impactado en la disminución de la pobreza.
Pedro Mena Lagunas. Presidente de la Asociación Ganadera Local “Pedro Ascencio de Alquisiras”.	Implicación de los actores locales en la formulación del Plan de Desarrollo Municipal.	-No se involucró a todos los actores locales en el proceso de formulación del Plan de Desarrollo Municipal. -No se convocó a los diferentes actores locales al foro de consulta ciudadana para la formulación del Plan de Desarrollo Municipal.
	Corresponsabilidad con la estrategia de desarrollo local.	-No existe corresponsabilidad de los actores locales con la estrategia de desarrollo, en virtud de que no se incluyeron sus propuestas en el Plan de Desarrollo Municipal. -No existe atención y seguimiento a las principales necesidades, peticiones y propuestas ciudadanas, en virtud de que prevalecen intereses político-partidistas y actores que no coinciden con la clase política afín al gobierno no son escuchados ni tomados en cuenta.
	Capacidad efectiva de incidir en las acciones establecidas en el Plan de Desarrollo Municipal.	-No se incluye la participación de los diferentes actores locales en la ejecución del plan; solo la clase política cercana al gobierno municipal es considerada en las acciones del plan. -No se abre realmente la toma de decisiones a toda la comunidad, se excluye a actores locales que desempeñan un importante papel en el proceso de desarrollo y podrían contribuir al mismo, en virtud de que viven y conocen la problemática de sus comunidades. -Al gobierno municipal sólo le interesa ganar la próxima elección y mantener el poder, por lo tanto, las acciones del plan no impactan en la solución de los principales problemas y la disminución de la pobreza en el municipio. -Existe desconfianza de los productores agrícolas y ganaderos hacia el gobierno estatal, en virtud de que la entrega de apoyos es excluyente y carece de transparencia, aunado a que no se implementan programas de capacitación y asistencia técnica.

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas semiestructuradas realizadas a actores locales del municipio de Tlatlaya, 26 y 27 de enero de 2020.

Respecto a la incidencia de la participación ciudadana en el Plan de Desarrollo Municipal de Tlatlaya, se identifican algunas diferencias en las respuestas del actor gubernamental y las de los dos actores locales entrevistados. En lo que se refiere a la implicación de los actores locales, el Director de Planeación del Ayuntamiento de Tlatlaya sostiene que se involucró a

<sup>40</sup> Realiza gestiones ante instancias públicas y privadas para atender distintas necesidades (Educativas, sociales, de vivienda, etc.) de familias de escasos recursos de diferentes localidades del municipio de Tlatlaya.

actores locales en el proceso de formulación del Plan de Desarrollo Municipal, toda vez que se realizaron dos foros de consulta ciudadana para la formulación del Plan de Desarrollo Municipal en la localidad de San Pedro Limón y en la Cabecera Municipal, participando agricultores, ganaderos, comerciantes, profesores, servidores públicos del ayuntamiento, autoridades auxiliares, entre otros.

En este orden de ideas, el actor gubernamental afirma que existe corresponsabilidad de los diferentes actores locales con la estrategia de desarrollo, en virtud de que se incluyeron en el Plan de Desarrollo Municipal de Tlatlaya las propuestas y peticiones ciudadanas, relacionadas con los principales problemas y preocupaciones: pobreza, desempleo, carencia de infraestructura educativa, desabasto de medicamentos, insuficiente infraestructura y atención médica. Por lo tanto, existe atención y seguimiento a las principales necesidades, peticiones y propuestas ciudadanas, planteadas en el foro de consulta.

Por lo anterior, el director de planeación señala que los actores locales de Tlatlaya cuentan con capacidad efectiva de incidir en las acciones establecidas en el Plan de Desarrollo Municipal, ya que se abre realmente la toma de decisiones a toda la comunidad local, mediante la realización de reuniones con actores locales: agricultores, ganaderos, comerciantes y del sector educativo, con el objeto de informarlos e involucrarlos en las acciones del plan. Agrega que se han atendido distintas problemáticas, principalmente de mejoramiento de caminos de terracería, sin embargo, persisten necesidades sociales y, por lo tanto, el impacto de las acciones del plan en la disminución de la pobreza no ha sido el esperado.

Por su parte, los dos actores locales entrevistados coinciden en señalar que no se involucró a los importantes actores locales en el proceso de formulación del Plan de Desarrollo Municipal, debido a que no se les convocó al foro de consulta ciudadana para la formulación del documento rector de planeación, destacan que el ayuntamiento se limitó a convocar a un pequeño grupo que milita en el partido (PRD) en el poder, excluyendo a importantes actores por el hecho de simpatizar con otros partidos. Ambos agregan que no observan corresponsabilidad de los actores locales con la estrategia de desarrollo, en virtud de que no se incluyeron sus propuestas en el Plan de Desarrollo Municipal, y, además, no existe

atención y seguimiento a las principales necesidades, peticiones y propuestas ciudadanas (Pobreza, desarrollo económico y generación de empleo, migración), debido a que prevalecen intereses político-partidistas y actores que no coinciden con la clase política afín al gobierno no son escuchados ni tomados en cuenta.

Por lo tanto, para ambos entrevistados los diferentes actores locales no cuentan con capacidad efectiva de incidir en las acciones establecidas en el Plan de Desarrollo Municipal, debido a que no se abre realmente la toma de decisiones a toda la comunidad, prevalecen intereses partidistas y del grupo que gobierna desde el 2000 y solo la clase política cercana al gobierno municipal es considerada en las acciones del plan., situación que divide al municipio; se excluye a actores locales que desempeñan un importante papel en el proceso de desarrollo y que podrían contribuir al mismo (jóvenes, comisariados ejidales, agricultores, ganaderos, etc.), en virtud de que viven y conocen la problemática de sus comunidades.

Asimismo, los actores entrevistados comentan que se ha privilegiado la construcción y mejoramiento de caminos, así como la entrega de apoyos asistenciales con fines electorales, ya que al gobierno municipal sólo le interesa ganar la próxima elección y mantener el poder, por lo que las acciones del plan no impactan en la solución de los principales problemas y la disminución de la pobreza en el municipio.

Finalmente, señalan que existe desconfianza de los productores agrícolas y ganaderos hacia el gobierno estatal, en virtud de que la entrega de apoyos es excluyente y carece de transparencia, aunado a que no se implementan programas de capacitación y asistencia técnica.

#### 4.4.3. La identidad local en el proceso de desarrollo del municipio de Tlatlaya

Las entrevistas semiestructuradas realizadas al actor gubernamental y a los dos actores locales contribuyeron también al objetivo de identificar rasgos identitarios que han tenido, o en su caso, podrían tener una incidencia decisiva en los procesos de desarrollo local en el municipio de Tlatlaya.

**Cuadro 30. La identidad local en el proceso de desarrollo del municipio de Tlatlaya**

Actor gubernamental/actores locales entrevistados	Variables	Indicadores	Características
Profr Ociel Denova Aguirre. Director de Planeación del Ayuntamiento de Tlatlaya.	Factores identitarios que afectan las relaciones y actividades económicas.	Cultura productiva, relaciones personales y de grupos dentro de la comunidad, el asociacionismo o la capacidad para establecer consensos.	-Cultura productiva y de trabajo. -Arraigo e identificación de la población tlatlayense con las actividades económicas: agricultura y ganadería.
		Costumbres, tradiciones, sentimiento de pertenencia, cohesión social, identificación con hechos y símbolos significativos de la región y/o municipio, etc.	-Sentido de pertenencia a la región suroeste del Estado de México y a la tierra caliente. -Arraigo a las raíces, costumbres y tradiciones. -Elementos que identifican al municipio y generan cohesión social: el maíz, el sombrero y huarache calentano.
Lic. Alejandro López Estrada. Actor político. Presidente de la Asociación Civil “Alianza por la Unidad y Progreso de Tlatlaya”.	Factores identitarios que afectan las relaciones y actividades económicas.	Cultura productiva, relaciones personales y de grupos dentro de la comunidad, el asociacionismo o la capacidad para establecer consensos.	-Arraigo e identificación de la población mayor de 30 años con costumbres que afectan la cultura del trabajo y productiva (dependencia a programas asistenciales). -Cultura productiva y emprendedurismo entre la población joven, menor a 30 años. -Arraigo a la agricultura y ganadería. -Ausencia de programas y proyectos que promuevan la organización y asociacionismo de los productores agrícolas y ganaderos. -Falta de capacidad y voluntad del gobierno municipal para generar consensos con actores locales con los que no comparte simpatías político-partidistas.
		Costumbres, tradiciones, sentimiento de pertenencia, cohesión social, identificación con hechos y símbolos significativos de la región y/o municipio, etc.	-Sentido de pertenencia. -El gobierno del estado no considera en el diseño e implementación de programas y proyectos, factores identitarios como costumbres, tradiciones, sentido de pertenencia que comparte la población tlatlayense.
		Cultura productiva, relaciones personales y de grupos dentro de la comunidad, el asociacionismo o la	-Cultura productiva. -Asociacionismo y capacidad de la población para establecer consensos.

Pedro Mena Lagunas. Presidente de la Asociación Ganadera Local “Pedro Ascencio de Alquisiras”.	Factores identitarios que afectan las relaciones y actividades económicas.	capacidad para establecer consensos.	
		Costumbres, tradiciones, sentimiento de pertenencia, cohesión social, identificación con hechos y símbolos significativos de la región y/o municipio, etc.	-Sentido de pertenencia a la región suroeste del Estado de México. -Arraigo a las costumbres y tradiciones (fiestas patronales), y elementos identitarios (maíz, ganado, sombrero calentano) que favorecen la cohesión social. -La falta de cercanía de los gobiernos municipal y estatal con amplios sectores de la población, provoca que no se implementen programas y proyectos que contemplen el fomento y rescate de costumbres, tradiciones (fiestas patronales), así como la promoción de elementos identitarios (maíz, ganado, sombrero calentano) que son significativos para los tlatlayenses y contribuyen al proceso de desarrollo.

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas semiestructuradas realizadas a actores locales del municipio de Tlatlaya, 26 y 27 de enero de 2020.

El Director de Planeación del Ayuntamiento de Tlatlaya destaca como factores identitarios que afectan las relaciones y actividades económicas: Cultura y productiva y de trabajo, arraigo e identificación de la población tlatlayense con las actividades económicas: agricultura y ganadería; sentido de pertenencia a la región suroeste del Estado de México y a la tierra caliente; arraigo a las raíces, costumbres y tradiciones, y elementos que identifican al municipio y generan cohesión social: el maíz, el sombrero y huarache calentano.

Este orden de ideas, el Lic. Alejandro López Estrada, actor político, presidente de la Asociación Civil “Alianza por la Unidad y Progreso de Tlatlaya” considera como factores identitarios que afectan las relaciones y actividades económicas en el municipio de Tlatlaya: Por un lado, el arraigo e identificación de la población mayor de 30 años con costumbres que afectan la cultura del trabajo y productiva, que se traducen en la dependencia a programas asistenciales; por el otro, destaca la cultura productiva y emprendedurismo entre la población joven, menor a 30 años. Destaca como elemento identitario el arraigo de la población a las actividades de agricultura y ganadería. Asimismo, el entrevistado percibe ausencia de programas y proyectos que promuevan la organización y asociacionismo de los productores agrícolas y ganaderos, así como falta de capacidad y voluntad del gobierno municipal para generar consensos con actores locales con los que no comparte simpatías político-partidistas.

El señor Pedro Mena Lagunas, en su carácter de importante actor local y presidente de la Asociación Ganadera Local “Pedro Ascencio de Alquisiras” señala como factores identitarios de la población del municipio de Tlatlaya: Cultura productiva; asociacionismo y capacidad de la población para establecer consensos; sentido de pertenencia a la región suroeste del Estado de México; arraigo a las costumbres y tradiciones (fiestas patronales), y elementos identitarios (maíz, ganado, sombrero calentano) que favorecen la cohesión social. Para el entrevistado la falta de cercanía de los gobiernos municipal y estatal con amplios sectores de la población, provoca que no se implementen programas y proyectos de fomento y rescate de costumbres, tradiciones (fiestas patronales), así como de promoción de elementos identitarios (maíz, ganado, sombrero calentano) que son significativos para los tlatlayenses y contribuyen al proceso de desarrollo.

A partir del análisis de las variables territoriales, participativas e identitarias es posible identificar las condiciones de desarrollo presentes en el municipio de Tlatlaya. En primer lugar, se observa una asociación de los factores territoriales con el alto grado de marginación que presenta Tlatlaya, ya que si bien dispone de la mayor superficie carretera, esta resulta insuficiente, considerando que el 91.75% de su población se concentra en localidades rurales menores a 2,499 habitantes que se encuentran dispersas a lo largo del territorio municipal y en condiciones de pobreza, predominando el uso de suelo pecuario, agrícola, y forestal, confirmando así su baja densidad poblacional. Asimismo, destaca que la cabecera municipal no constituye el mayor centro poblacional y económico, siendo la localidad de San Pedro Limón la que cuenta con esta categoría.

Por otro lado, de los resultados de las entrevistas realizadas se desprende la presencia de condiciones que obstaculizan el desarrollo en Tlatlaya, entre las que se encuentra la falta de implicación de los actores locales entrevistados en la formulación del Plan de Desarrollo Municipal, así como de su corresponsabilidad con la estrategia de desarrollo, debido a que el ayuntamiento se limitó a convocar al foro(s) de consulta ciudadana para la integración del documento rector de planeación a un pequeño grupo que milita en el partido (PRD) en el poder. Al prevalecer intereses político-partidistas, los actores que no coinciden con la clase política afín al gobierno no fueron escuchados y, sus propuestas no se consideraron en el plan. Por lo tanto, no existe atención y seguimiento adecuado a las principales necesidades,

peticiones y propuestas ciudadanas (Pobreza, desarrollo económico y generación de empleo, migración).

En virtud de lo anterior, importantes actores locales de Tlatlaya carecen de capacidad efectiva de incidir en las acciones establecidas en el Plan de Desarrollo Municipal, toda vez que no se abre realmente la toma de decisiones a toda la comunidad, ya que solo la clase política cercana al gobierno municipal es considerada para la ejecución del plan, e importantes actores que pudieran contribuir al desarrollo del municipio, principalmente jóvenes, comisariados ejidales, agricultores y ganaderos son excluidos, dividiendo con ello a la población del municipio.

Asimismo, se observa que no se implementan programas y proyectos productivos que incluyan capacitación técnica y apoyos para la producción y comercialización, dirigidos a agricultores y ganaderos. En contraste, se ha privilegiado la construcción y mejoramiento de caminos, así como la entrega de apoyos asistenciales con fines electorales, por lo que las acciones del plan no han impactado en la disminución de la pobreza. Además, existe desconfianza de los productores agrícolas y ganaderos hacia el gobierno estatal, en virtud de que la entrega de apoyos es excluyente y carece de transparencia.

En lo que se refiere a la identidad local en el proceso de desarrollo del municipio de Tlatlaya, las entrevistas permitieron identificar rasgos que han tenido, o en su caso, podrían tener una incidencia decisiva en el proceso de desarrollo local, destacando la cultura productiva y de trabajo; asociacionismo y capacidad de la población para establecer consensos; arraigo e identificación de la población con las actividades económicas de agricultura y ganadería; sentido de pertenencia a la región suroeste del Estado de México y a la tierra caliente; arraigo a las raíces, costumbres y tradiciones (fiestas patronales), y elementos identitarios que generan cohesión social: el maíz, el sombrero y huarache calentano.

Se percibe ausencia de programas y proyectos que promuevan la organización y asociacionismo de los productores agrícolas y ganaderos, así como falta de capacidad y voluntad del gobierno municipal para generar consensos con actores locales con los que no comparte simpatías político-partidistas. Finalmente, la falta de cercanía de los gobiernos municipal y estatal con amplios sectores de la población provoca que no se implementen

programas y proyectos que contemplen el fomento y rescate de costumbres, tradiciones, así como la promoción de los elementos identitarios señalados, que son significativos para los tlatlayenses y contribuyen al proceso de desarrollo.

#### **4.5 Condiciones del desarrollo local en municipios del suroeste del Estado de México**

Habiendo aplicado la propuesta metodológica en esta investigación, en las siguientes líneas se realiza el análisis de sus resultados, identificando las condiciones de desarrollo local, y determinando los factores que han impulsado o frenado el desarrollo local en la región suroeste del Estado de México, específicamente en los municipios de Amatepec, Luvianos, Tejupilco y Tlatlaya, así como las características con las cuales se ha gestado el desarrollo desde el punto de vista endógeno.

Entre los factores que han frenado el desarrollo local en Amatepec destaca que la política que se desprende del plan de desarrollo municipal se caracteriza por tener un enfoque descendente que no considera la participación de los actores locales como motor del desarrollo, y, en consecuencia, sus acciones son ajenas a la realidad del territorio, evidenciándose un divorcio entre lo que la comunidad quiere y necesita y la política formal plasmada en el instrumento de planeación municipal.

Como factores que pueden impulsar el desarrollo en el municipio de Amatepec se encuentra la presencia de productores ganaderos y agrícolas, destacando los cafeticultores, agrupados en una cooperativa. Siguiendo a Vargas (2011), es precisamente la existencia de estos actores con iniciativa propia, aunado a un importante grado de descentralización ejercido por los diferentes niveles de gobierno y la planificación institucional que considere estas iniciativas locales, esto es, la organización de los productores y su capacidad para instrumentar decisiones, lo que habrá de constituir la base para el desarrollo local de Amatepec.

Por lo tanto, de acuerdo con Arocena (1995), la conjunción de los esfuerzos e iniciativas de estos actores contribuirá a la promoción del fortalecimiento de la economía y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de Amatepec, con base en el aprovechamiento de sus

recursos y potencialidades como la producción de café y ganado, principalmente vacuno, ambos de excelente calidad.

Este proceso descentralizado, que depende principalmente de las iniciativas locales, de pequeña escala, fuertemente enraizado en el territorio, con un importante carácter endógeno y con presencia significativa de mecanismos de abajo arriba (Esparcia, Escribano & Serrano, 2016), representa un agente de transformación para el municipio de Amatepec.

Otro freno al desarrollo de Amatepec es la indiferencia de los diferentes niveles de gobierno, respecto a la importancia que los elementos identitarios tienen para los habitantes del municipio de Amatepec y de la región, ya que no se observa un programa que impulse su desarrollo y que respete estas formas de vida, teniendo en cuenta que elementos que comparte y definen la comunidad de Amatepec como son la cultura productiva, el asociacionismo y la solidaridad, gastronomía, vestimenta, forma de hablar, así como el café como producto que identifica al municipio, constituyen un activo de enorme importancia si se emprende un proyecto común, ya que, como lo señala De León (2012), la identidad se trata de una construcción colectiva y abierta generadora de un sentimiento de pertenencia y una fuerza de cohesión que facilitan la definición y desarrollo de cualquier proyecto colectivo.

Ante este contexto, la identidad local representa un factor fundamental para generar desarrollo endógeno, mediante la inclusión y respeto de las formas de vida de su gente en la política de desarrollo. Coincidiendo con González (2012), la identidad, en la medida que esté asociada a la cultura (local) debe ser el punto de partida para orientar el desarrollo local, por lo que éste no puede ser definido sino en términos de la cultura y la historia del municipio de Amatepec, de su proyección y de su realización.

Considerar la identidad en el proceso de desarrollo posibilitará que los sectores más dinámicos de la población como los ganaderos y cafecultores, principalmente, se movilicen llamando a salvar al municipio de Amatepec y a la región, se planteen proyectos, busquen recursos, produzcan nuevas formas de asociación. La identidad revela una fuerte insistencia en la necesidad de unirse, se recuerda que la crisis afecta a todos, que nadie va a venir de fuera a regalar soluciones, que los mismos habitantes de la zona deberán encontrar la forma de salvarse a sí mismos.

Por su parte, al igual que en Amatepec, en el municipio de Luvianos se identifica como obstáculo al desarrollo local la ausencia de una política que responda a las necesidades de las personas y garantice su participación en el proceso de desarrollo, evidenciándose que los gobiernos de los diferentes niveles no han impulsado la iniciativa local que permita que el conjunto de recursos en el municipio pueda ser movilizado en beneficio de la comunidad local.

En otras palabras, no se abre realmente la toma de decisiones a toda la comunidad, siendo un proceso muy selectivo que se reduce al grupo gobernante y a la élite que simpatiza con el partido en el poder, e importantes actores son excluidos, aunado a que, si bien existen asociaciones en el municipio, principalmente de productores agrícolas y ganaderos, prevalecen sobre el bien común intereses de sus representantes y la corrupción de éstos en el manejo de los recursos dirigidos a los productores.

Asimismo, otro factor que constituye un freno al desarrollo en Luvianos es la existencia y permanencia del desinterés del gobierno estatal para fomentar el desarrollo del municipio y de la región, ya que no se implementan programas de infraestructura productiva que consideren, además de los distintos microclimas, la vocación productiva y, sobre todo, la identidad local.

Es precisamente la identidad local un factor que puede impulsar y promover el desarrollo del municipio de Luvianos, ya que elementos como la música, gastronomía, vestimenta, forma de hablar, cultura productiva, el arraigo e identificación de la población con las actividades económicas de agricultura y ganadería, así como festividades asociadas a estos rasgos identitarios como la Expo-feria agrícola y ganadera, que se desarrolla anualmente, generan un sentimiento de pertenencia y cohesión social, incentivando con ello la participación de diferentes actores en acciones que redunden en el mejoramiento de las condiciones de vida de la comunidad local.

Así, el desarrollo de Luvianos será posible en la medida en que la política local se acompañe de mecanismos participativos que consideren la identidad y el aprovechamiento de los recursos y potencialidades locales, siendo en este contexto el desarrollo endógeno un importante agente de transformación en el municipio y en la región suroeste del estado de

México.

En el municipio de Tejupilco es posible señalar algunos factores que constituyen un freno al desarrollo local. En primer lugar, no se considera la participación de importantes actores locales en el diseño e implementación de estrategias y acciones que forman parte de la política de desarrollo.

Esta situación obedece, entre otras causas, a la falta de voluntad del gobierno municipal para generar consensos e involucrar a actores políticos con los que no comparte filiación político-partidista, privilegiando la entrega de apoyos asistenciales y clientelares, sobre programas y proyectos productivos dirigidos a los principales sectores de la economía: comercio, agricultura, ganadería, y que contribuyan efectivamente al desarrollo económico, generación de empleos, y disminución de la pobreza. A lo anterior se suma la apatía y falta de interés de otros actores de participar en este proceso.

De lo anterior se desprende la necesidad de que, como lo sostiene Vargas (2011), la planificación institucional considere iniciativas locales que se traduzcan en la organización de los diferentes actores y su capacidad para instrumentar decisiones, lo que habrá de constituir la base para lograr el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de Tejupilco.

En este sentido, la identidad local juega también un papel determinante para el logro de este objetivo, en virtud de que rasgos como la cultura productiva, el asociacionismo, la capacidad para establecer consensos y organizarse para resolver problemas comunes, el sentido de pertenencia, arraigo a las raíces, costumbres, tradiciones y festividades (feria regional, semana santa, 15-16 de septiembre), representan recursos y potencialidades que, al compartir e identificar a la población del municipio de Tejupilco, deben ser aprovechados para construir cohesión social e incentivar mecanismos participativos ascendentes que respondan a sus necesidades y transformen su realidad, generando así desarrollo endógeno.

Por lo que respecta al municipio de Tlatlaya, se identifica la presencia de condiciones que obstaculizan su desarrollo, entre las que destaca la falta de implicación y corresponsabilidad de diferentes actores locales en la política que se desprende del plan de desarrollo municipal,

por lo que carecen de capacidad efectiva de incidir en sus acciones, toda vez que no se abre realmente la toma de decisiones a toda la comunidad, y solo un pequeño grupo cercano al gobierno municipal es considerado para este fin, y por el contrario, importantes actores que pudieran contribuir al desarrollo del municipio son excluidos.

Además, el proceso de desarrollo local se ve afectado por la ausencia de programas y proyectos que promuevan la organización y asociacionismo de los productores agrícolas y ganaderos, así como falta de capacidad y voluntad del gobierno municipal para generar consensos con actores locales con los que no comparte simpatías político-partidistas.

Por otra parte, la falta de cercanía de los gobiernos municipal y estatal con amplios sectores de la población provoca que no se implementen programas y proyectos que contemplen el fomento y rescate de costumbres, tradiciones, así como la promoción de elementos identitarios que son significativos para los tlatlayenses y, por tanto podrían tener una incidencia decisiva en el proceso de desarrollo local, destacando entre ellos la cultura productiva y de trabajo; asociacionismo y capacidad de la población para establecer consensos; arraigo e identificación de la población con las actividades económicas de agricultura y ganadería; arraigo a las raíces, costumbres y tradiciones (fiestas patronales), y productos que identifican al municipio como el maíz, el sombrero y huarache calentano que generan un sentimiento de pertenencia y cohesión social que incentivan y facilitan la aparición de iniciativas locales para resolver problemas comunes.

Derivado de las entrevistas formuladas a los distintos actores locales y retomando los elementos teóricos abordados en el primer capítulo, se advierte que los gobiernos de los cuatro municipios de estudio no promueven ni emprenden acciones para el logro de los objetivos que, de acuerdo con Orduna (2012) persigue el desarrollo humano: permitir que las personas aumenten su productividad y participen en la generación de ingresos y empleo remunerado; garantizar que las personas tengan acceso a la igualdad de oportunidades y recursos; y, fomentar el empoderamiento de las personas, es decir, participar en las decisiones y procesos que dan forma a sus vidas.

Finalmente, se aprecia en los cuatro municipios de estudio que aparece como constante una política de desarrollo caracterizada por tener un enfoque descendente que no considera la

participación de los actores locales como motor del desarrollo, que se centra sólo en la dimensión económica, y deja de lado la identidad local como factor fundamental para generar desarrollo endógeno, evidenciándose un marcado divorcio entre la realidad socio económica y cultural de los territorios y lo establecido en la política formal plasmada en los planes de desarrollo, por lo que estos últimos distan de constituir un impulso al proceso de desarrollo y transformación de la realidad, y por el contrario privilegian tanto en su formulación como en su ejecución un enfoque descendente y la dimensión económica, al no considerar la importancia que para las comunidades y la generación de desarrollo endógeno tienen sus recursos y potencialidades, así como la participación de los diferentes actores y la dimensión identitaria.

## Conclusiones

El desarrollo del presente trabajo de investigación se realizó con base en el método de análisis del desarrollo local que se sustentó en los aspectos teóricos y conceptuales del desarrollo y, específicamente de la propuesta teórica del desarrollo local y dentro de éste la dimensión cultural-identitaria que constituye un factor fundamental para generar y potenciar la iniciativa local y los mecanismos participativos que contribuyan a mejorar las condiciones de vida de quienes habitan esos territorios. Estos elementos se consideraron pertinentes como marco teórico y metodológico porque permitieron la selección y caracterización de variables de los casos de estudio, conformados por los cuatro municipios del suroeste del Estado de México: Amatepec, Luvianos, Tejupilco y Tlatlaya, considerado un territorio local con condiciones de desarrollo más o menos homogéneas.

Se pretendió responder las preguntas de investigación planteadas al inicio del trabajo: ¿Cuáles son los factores que impulsan el desarrollo local en la región suroeste del Estado de México? ¿Es la identidad un factor determinante en el desarrollo local? ¿El desarrollo endógeno puede considerarse un agente de transformación en la región?

La hipótesis planteada como posible respuesta a las preguntas de investigación, señala que: La política de desarrollo en los municipios del suroeste del Estado de México se caracteriza por tener un enfoque descendente que no considera la participación de los actores locales como motor del desarrollo, se centra sólo en la dimensión económica, dejando de lado la dimensión cultural-identitaria; por lo tanto, la política de desarrollo local no generará una transformación en la región si no se acompaña de mecanismos participativos que consideren la identidad local como factor fundamental para generar desarrollo endógeno.

Con la finalidad de responder las preguntas de investigación y alcanzar los objetivos propuestos se construyó y aplicó un método de análisis que posibilitó la identificación de las condiciones de desarrollo local presentes en los municipios de estudio, determinando los factores que han impulsado o frenado el desarrollo local en los municipios de Amatepec, Luvianos, Tejupilco y Tlatlaya, así como explicando las características con las cuales se ha gestado el desarrollo desde el punto de vista endógeno.

Para ello, con el objeto de contar con un panorama general de los municipios de estudio, se identificaron en cada uno de ellos los factores territoriales que favorecen la articulación territorial que constituye un elemento importante para fomentar y/o fortalecer el desarrollo local: distribución de la población por tamaño de localidad, uso actual del suelo e infraestructura vial; asimismo, se realizaron entrevistas semiestructuradas a actores gubernamentales (Titulares de las UIPPE) y actores locales de cada uno de los municipios, con el objeto de analizar la incidencia de la participación ciudadana en los planes de desarrollo e identificar rasgos identitarios que han tenido, o en su caso, podrían tener una incidencia decisiva en los procesos de desarrollo local en los municipios de estudio.

De la realización del trabajo de campo y retomando los elementos teóricos abordados en esta investigación, es posible señalar algunas conclusiones. En primer término, se desprende que la política de desarrollo local-regional implementada en los municipios de estudio, no ha logrado impactar en el mejoramiento de las condiciones de vida de su población, y, por el contrario, los datos de CONEVAL y los resultados de las entrevistas realizadas a actores locales demuestran que las estrategias y acciones emprendidas no han abonado al cumplimiento de sus objetivos y la disminución de la pobreza, debido a que predomina un enfoque descendente que privilegia la dimensión económica; se continúa considerando que la inversión en infraestructura y entrega de bienes materiales a la población lograrán por sí mismos el desarrollo en estos municipios, excluyendo la participación de los actores sociales, así como la dimensión cultural-identitaria.

Siendo estas acciones ajenas a la realidad del territorio, queda de manifiesto un marcado divorcio entre lo establecido en la política formal plasmada en el instrumento de planeación municipal y lo que la comunidad quiere y necesita. Este contraste obedece, fundamentalmente a que el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal del Estado de México (COPLADEM) incentiva un enfoque descendente y cuantitativo característico del modelo neoliberal, al imponer de manera uniforme a los ciento veinticinco municipios de la entidad para la elaboración de sus planes de desarrollo, indicadores y metodología del Marco Lógico, sin considerar la heterogeneidad y diversidad de cada uno de sus territorios, en tanto espacios de interacción de actores con condiciones específicas.

Esta situación genera que cada uno de los municipios de estudio se encuentre imposibilitado para elaborar un plan de desarrollo en el que no sólo se plasme una política formal, sino que responda a las particularidades y necesidades de su territorio, de tal manera que se establezcan e implementen estrategias y acciones acordes a su realidad socioeconómica y cultural, cuyos alcances no se limiten a un mandato legal, sino al cumplimiento de los objetivos del desarrollo local, para lo cual resulta fundamental el involucramiento en este proceso de los diferentes actores en cada municipio, incluyendo a los entrevistados, dado que representan una importante influencia para detonar proyectos de interés local.

Es precisamente en este punto donde radica otro de los principales obstáculos para que se alcance el desarrollo local en los municipios de estudio, por lo que, para promover el fortalecimiento de la economía y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de los cuatro municipios, es necesario conjuntar los esfuerzos e iniciativas de los diferentes actores locales como representantes de asociaciones civiles, de productores agrícolas y ganaderos, de la academia, de jóvenes, de comerciantes, entre otros, en virtud de que son ellos quienes viven y conocen mejor que nadie sus necesidades y su perspectiva histórica.

Se trata de propiciar que los actores sociales de estas comunidades gocen de una auténtica participación, otorgándoles poder y opciones de decisión real en el diseño y ejecución de las políticas públicas y sobre aquellas acciones que influyen en su propio bienestar y en el de la población en general. Para tal efecto, se requiere que en el proceso de formulación de la política de desarrollo se haga partícipes y protagonistas a los diferentes actores locales, incluyendo las propuestas ciudadanas planteadas por estos, y que, a través de los diversos mecanismos de participación se considere su involucramiento en la ejecución de dicha política.

Asimismo, no obstante que los Planes de Desarrollo Municipal deberán alinear sus objetivos, estrategias y líneas de acción a la Agenda 2030, que representa una hoja de ruta integral y multisectorial para erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos sin comprometer los recursos para las generaciones futuras, en los hechos se observa en los municipios de estudio una ausencia de vinculación a nivel local entre las autoridades, sector privado, sociedad civil y la academia para coordinar el diseño y ejecución de

estrategias y acciones que contribuyan al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y, con ello a los objetivos plasmados en los Planes de Desarrollo Municipal.

Lo anterior, en virtud de que los principales problemas que enfrentan los cuatro municipios del suroeste del estado de México y que con sus respectivos planes se aspira a resolver, se asocian de manera directa con los ODS, específicamente con aquellos relacionados con las necesidades básicas (Alimentación, salud, educación, agua, vivienda) que son comunes donde quiera que se viva y sólo es posible atenderlas bien desde lo local. La satisfacción de estas necesidades, aunado al desarrollo económico y empleo habrán de abonar a su vez al cumplimiento del ODS 1: Fin de la pobreza, que constituye el principal reto de los municipios de estudio.

Otro de los frenos para alcanzar el desarrollo y la disminución de la pobreza en los municipios de estudio, lo es la falta de una visión regional del desarrollo por parte del gobierno del Estado de México, ya que, si bien este último asume la regionalización como estrategia de desarrollo y considera veinte programas de desarrollo regional como instrumentos de planeación, reconociendo que las veinte regiones se diferencian entre sí en sus aspectos económicos, sociales y culturales, en la práctica se observa una política gubernamental con un enfoque descendente, desarticulada y distante de la población de cada región.

Esta observación se confirma con lo señalado por los actores entrevistados, aunado a que si bien se designó a un vicepresidente del gabinete estatal para atender la región XII, de la que forman parte los cuatro municipios de estudio y que presentan altos niveles de pobreza y marginación, este funcionario lejos de coadyuvar en la coordinación y colaboración entre gobiernos estatal y municipales para el cumplimiento de los objetivos plasmados en el programa de desarrollo regional y de los propios planes de desarrollo municipal, sólo realiza acciones aisladas que responden más a intereses de carácter político-electoral, que al bienestar de las comunidades.

A esto se agrega el hecho de que, mientras el gobierno estatal anterior sólo contemplaba los cuatro municipios de estudio dentro de la región X, los cuales cuentan con características territoriales más o menos homogéneas, la presente administración incluyó en la nueva región

XII, siete municipios más que presentan condiciones de desarrollo distintas, situación que sumada a la amplia extensión territorial, la dispersión y baja densidad poblacional de la región, constituye otro obstáculo importante para el desarrollo de los cuatro municipios del suroeste del Estado de México.

Por lo tanto, atendiendo los resultados del trabajo de campo, y la definición de desarrollo que aportan Esparcia, Escribano & Serrano (2016), los gobiernos de los municipios de Amatepec, Luvianos, Tejupilco y Tlatlaya, así como el estatal no promueven procesos de ámbito local, descentralizados, que dependan principalmente de las iniciativas locales, de pequeña escala, fuertemente enraizadas en el territorio, con un importante carácter endógeno, presencia significativa de mecanismos de abajo hacia arriba, y con un carácter integral, caracterizado por tener naturaleza no sólo económica sino también social, en el marco de estrategias más o menos formalizadas de desarrollo sostenible.

En este orden de ideas, de acuerdo con la teoría del desarrollo endógeno que entiende el territorio como un agente de transformación social, del que forman parte los actores y organizaciones que participan en la toma de decisiones, en los casos de estudio no se considera la cultura del territorio como la referencia que está en el centro de los procesos de transformación de la economía y de la sociedad, ignorando la capacidad de sus comunidades locales para utilizar el potencial de desarrollo existente en el territorio y dar respuesta a los desafíos que se le plantean.

En otras palabras, se identifica en los cuatro municipios del suroeste del Estado de México analizados, la ausencia de un sistema de gestión pública que responda a las necesidades de las personas y garantice su participación en los debates y las decisiones que afectan sus vidas. Se evidencia también que los gobiernos no han impulsado ni encausado la iniciativa local, traducida en la dinámica social que permite que el conjunto de recursos en cada municipio pueda ser movilizadado en beneficio de la comunidad local.

Este hallazgo reafirma la propuesta de satisfacer las necesidades y demandas de una población, a través de la participación de los miembros de la comunidad local en los procesos de desarrollo, considerando también sus elementos identitarios, en virtud de que favorecen

el sentido de pertenencia y cohesión social, que a su vez generan y potencian iniciativas locales y mecanismos participativos para la solución de problemas comunes. Sin embargo, los resultados de las entrevistas muestran que los gobiernos de los cuatro municipios de estudio, así como el gobierno del Estado de México no reconocen la importancia e incidencia de la identidad local en los procesos de desarrollo local de estos territorios.

Lo anterior representa un impedimento para alcanzar la asociación entre desarrollo local y cohesión social a la que se refiere Orduna (2012), misma que ocurre de dos maneras, primero, el desarrollo local es un vehículo para la consolidación de los componentes que caracterizan a una sociedad cohesionada; segundo, el progreso en el proceso de desarrollo local requiere cierto grado de desarrollo en componentes de cohesión social como sentido de pertenencia, inclusión, participación en los asuntos públicos, reconocimiento y aceptación de las diferencias y equidad. Lograr esta asociación en los municipios de estudio es fundamental, y para ello es necesario incluir la variable identidad en la ecuación de desarrollo.

Es así que los rasgos identitarios que comparte la población de los cuatro municipios de estudio favorecen la cohesión social, ya que costumbres y tradiciones como las fiestas patronales y ferias regionales provocan que amplios sectores sociales, incluyendo al gubernamental se involucren en su organización y realización, lo que, sumado a elementos como el sombrero y huaraches calentanos, gastronomía, música, forma de hablar, el ganado, el maíz, y el café (en el caso de Amatepec), constituyen hechos y símbolos significativos para quienes habitan sus territorios, y refuerzan el sentido de pertenencia que caracteriza a una sociedad cohesionada.

De esta manera, para los gobiernos municipales la identidad local representa una herramienta indispensable para generar y potenciar la participación de los diferentes actores en asuntos públicos como lo es la formulación y ejecución de los planes de desarrollo municipal, en la que los alcances de las estrategias y acciones no se limiten al cumplimiento de un mandato legal, sino que, al responder a las realidades socio económicas y culturales de sus territorios impacten positiva y efectivamente en el desarrollo y la disminución de la pobreza que padecen quienes habitan en los cuatro municipios del suroeste del estado de México.

Ante esta problemática, la variable identidad debe necesariamente incluirse en la política de desarrollo, toda vez que, siguiendo a Arocena (1995), la existencia de una identidad propia de sus habitantes, junto con un territorio con límites determinados, la generación de riqueza de dicho territorio, las relaciones locales de poder para la utilización de dicha riqueza constituyen elementos que se consideran constantes en una sociedad para el desarrollo local.

La investigación realizada confirma que la identidad local constituye una fuerza importante en la construcción de los procesos de desarrollo local de los municipios de estudio, ya que genera y potencia la iniciativa local y mecanismos participativos que podrían contribuir al cumplimiento de sus objetivos, y, a su vez, dotar a sus territorios de elementos de sentido, de orientación y de significado, que configuren su peculiaridad dentro de un mundo interdependiente.

Al afectar las relaciones y actividades económicas en los cuatro municipios del suroeste del Estado de México, los rasgos identitarios tienen una incidencia decisiva en sus procesos de desarrollo local, y, por tanto, junto con la participación de los diferentes actores, deberán considerarse en el diseño e implementación de planes y programas de desarrollo en estos territorios, lo que abonará a la transformación de su realidad.

Asimismo, de los hallazgos del presente trabajo se desprende que la metodología propuesta es susceptible de ser empleada para el análisis de procesos de desarrollo local de otros territorios que compartan características con los municipios de estudio: comunidades rurales, condiciones de pobreza y marginación, ya que, a diferencia de otras medidas políticas más tradicionales, privilegia un enfoque ascendente, lo que significa que en todas las fases del proceso las búsquedas de soluciones y las decisiones parten desde abajo hacia arriba.

En consecuencia, se trata de implicar a los agentes locales, teniendo en cuenta al mismo tiempo las realidades propias de cada territorio, sus recursos, potencialidades y elementos identitarios, con el fin de fomentar la participación de la población y las iniciativas locales, en virtud de que las estrategias de desarrollo son más efectivas y eficaces si las deciden y ponen en práctica a escala local los propios interesados, siendo el desarrollo endógeno un

factor fundamental, dado que éste depende de las iniciativas y capacidades de los actores de la comunidad y no de una política descendente.

Para ello, será necesario establecer en cada municipio los agentes que han de llevar el proceso de desarrollo local, con sus cuotas de responsabilidad; establecer los cauces de financiación adecuados; coordinación de los sectores implicados; búsqueda de cooperación internacional, y sobre todo participación ciudadana en la política de desarrollo.

Así, las políticas que adopten este enfoque deben diseñarse e implementarse de modo que se adapten lo mejor posible a las necesidades de las poblaciones a las que van destinadas, y, son justamente la adaptabilidad y flexibilidad elementos que aportan valor a la metodología construida y aplicada en este trabajo. Finalmente, las estrategias de desarrollo concebidas bajo esta perspectiva deberán complementarse con procedimientos claros y transparentes, con el apoyo de las administraciones públicas pertinentes y con la asistencia técnica necesaria para posibilitar la transferencia de buenas prácticas.

Lo anterior impactará significativamente en la disminución de la pobreza, en virtud de que la implementación, ejecución y evaluación de los planes, programas y/o proyectos formarán parte de una nueva política de desarrollo local, que considere que las iniciativas de desarrollo difieren de un territorio a otro, de una localidad a otra, y son la población y sus organizaciones quienes deciden como responder a los desafíos a los que cada uno de los lugares y territorios se enfrenta en este proceso.

Bajo este contexto, el desarrollo de esta y futuras investigaciones mediante el empleo de la metodología de análisis referida, fortalecerá la propuesta del desarrollo local como un proceso fuertemente enraizado en el territorio, con un importante carácter endógeno y un enfoque ascendente, que comprende iniciativas de actores locales que tienen una naturaleza no sólo económica sino también socio-cultural, toda vez que buscan promover el fortalecimiento de la economía y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de un ámbito local.

Por último, no obstante que los actores entrevistados desempeñan un importante papel en el proceso de desarrollo local en cada municipio de estudio y que aportaron información valiosa

para este análisis, resulta pertinente señalar que la investigación presenta limitación en este punto, debido a que sólo se seleccionó y entrevistó a tres actores por cada municipio, por lo que sus resultados se tratan con cierta prudencia, evitando en lo posible el sesgo y la generalización.

Esta limitación obedece, fundamentalmente a la amplia extensión territorial, la dispersión y baja densidad poblacional de los cuatro municipios de estudio, así como a razones de tiempo y a la situación de inseguridad y violencia que padece la región sur del Estado de México desde hace más de una década. Por lo que para futuras investigaciones se sugiere identificar y seleccionar un número más amplio de actores locales a entrevistar, con el objeto de incluir las visiones de los diferentes sectores sociales, y con ello, fortalecer y robustecer el análisis del desarrollo local de los municipios que se estudien.

## Referencias

Aguilar, L. F. (2007). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. *Revista Reforma y Democracia*, núm. 39, octubre, Caracas: CLAD.

Aguilar, L. F. (2010). Introducción. En Luis Felipe Aguilar Villanueva (coord.) *Política Pública*. México: Siglo XXI, Biblioteca de Administración Pública.

Alburquerque, F. (2001a). *Desarrollo económico territorial*. Sevilla: Instituto de Desarrollo Regional-Fundación Universitaria.

Alburquerque, F. (2001b). La importancia del enfoque del desarrollo económico local. En Vázquez, A., y Madoery, O. (eds.), *Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de Desarrollo Local* (p.p. 176-199.). Rosario, Argentina: Homo Sapiens.

Alcántara, M. (1995). *Gobernabilidad, crisis y cambio*. México: Fondo de Cultura Económica.

Álvarez, S. (2008a). La producción de la pobreza masiva y su persistencia en el pensamiento social latinoamericano. En Cimadamore A. y Cattani A. D. (Coords.), *Producción de Pobreza y Desigualdad en América Latina*. Bogotá, Colombia: CLACSO/Siglo del Hombre Editores.

Álvarez, S. (2008b). *Pobreza y desarrollo en América Latina*. Salta, Argentina: Universidad Nacional de Salta.

Ameglio, P. & Ramírez, T. (2016). *¿Cómo construir la paz en el México actual?* México: Universidad del Claustro de Sor Juana, PYV Editores.

Arocena, J. (1995). *El desarrollo local, un desafío contemporáneo*. Caracas: Nueva Sociedad.

Arocena, J. (2001). Capítulo IX. Una investigación de procesos de desarrollo local. En Arocena, J., *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*, p.p. 201-229. Montevideo: Ediciones Santillana, Universidad Católica de Uruguay.

Ayuntamiento de Amatepec (2019). Plan de Desarrollo Municipal 2019-2021. Ayuntamiento Constitucional de Amatepec, Estado de México. Recuperado de [www.amatepec.gob.mx](http://www.amatepec.gob.mx). 06 de noviembre de 2019.

Ayuntamiento de Luvianos (2019). Plan de Desarrollo Municipal 2019-2021. Ayuntamiento Constitucional de Luvianos, Estado de México. Recuperado de [www.luvianos.gob.mx](http://www.luvianos.gob.mx). 07 de noviembre de 2019.

Ayuntamiento de Tejupilco (2019). Plan de Desarrollo Municipal 2019-2021. Ayuntamiento Constitucional de Tejupilco, Estado de México. Recuperado de [www.tejupilco.gob.mx](http://www.tejupilco.gob.mx). 08 de noviembre de 2019.

Ayuntamiento de Tlatlaya (2019). Plan de Desarrollo Municipal 2019-2021. Ayuntamiento Constitucional de Tlatlaya, Estado de México. Recuperado de [www.tlatlaya.gob.mx](http://www.tlatlaya.gob.mx). 09 de noviembre de 2019.

Barkin D. & King, T. (1970). *Desarrollo económico regional. Enfoque por cuencas hidrológicas de México*. México: Siglo XXI Editores.

Bassols, A. (2002). *Geografía Socioeconómica de México: aspectos físicos y económicos por regiones*. 8ª ed., México: Trillas.

Boisier, S. (2003). *El desarrollo en su lugar*. Santiago de Chile: Universidad Católica de Chile.

Boisier, S. (2005). ¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización? *Revista de la CEPAL*, (86).

Bonavitta, P. (2008). Comunicadoras de la acción colectiva *Chasqui*. *Revista Latinoamericana de Comunicación*, núm. pp. 66-71. Quito, Ecuador: Centro Internacional de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina.

Buarque, S. (1999). *Metodología de planeamiento do desenvolvimento local e municipal sustentável*. Recife, Brasil: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

Cárdenas, N. (2002). El Desarrollo Local, su conceptualización y procesos. *Provincia*, (8), enero-junio, pp. 53-76.

Cardozo, M. (2006). *La evaluación de políticas y programas públicos*. El caso de los programas de desarrollo social en México. México: Miguel Ángel Porrúa.

CEPAL (1990). *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Comisión Europea (2006). *El enfoque Leader: guía básica*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. ISBN 92-79-02045-5.

CONEVAL (2017). *Medición de la pobreza a nivel municipal en 2015 y su comparativo con el año 2010*. Recuperado de [www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobreza-municipal.aspx](http://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobreza-municipal.aspx). 03 de noviembre de 2019.

CONEVAL (2018). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018, Resumen Ejecutivo*. Recuperado de [www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx). 04 de diciembre de 2019.

CONEVAL (2020). *Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, serie 2008-2018. Evolución de la pobreza y pobreza extrema nacional y en entidades federativa 2008, 2010, 2012, 2014, 2016 y 2018*. Recuperado de [www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx). 09 de junio de 2020.

Contreras, L. (2012). *La Nueva Gestión Pública, la gestión de calidad y el cambio institucional en el gobierno del Estado de México 1999-2009*. México: Miguel Ángel Porrúa, UAEM.

COPLADEM (2018). *Dictamen de División Territorial del Estado de México*. Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM), expedido el 30 de agosto de 2018 el, publicado en el Periódico Oficial "Gaceta de Gobierno" de fecha 7 de septiembre del 2018. Recuperado de <https://legislacion.edomex.gob.mx/>.

Coraggio, J. L., Sabaté, F.A. & O. Colman (eds.) (2010). *La cuestión regional en América Latina*. 2ª. ed., México: El Colegio Mexiquense A.C./UNAM.

Costamagna, P. (2005). El territorio y las instituciones en las iniciativas de desarrollo económico local. En Torres, C. & Gómez, G. (2014). Las políticas públicas y su papel en la gestión del desarrollo local. *Revista Caribeña de Ciencias Sociales*, abril 2014. Disponible en <http://caribeña.eumed.net/politicas-publicas-desarrollo/>.

Coté, S., Klein, L. & Proulx, M-U. (1995). *Et les régions qui perdent?* Rimouski: GRIDEQ.

Czarnecki, L. (2014). De violencias, conflictos armados y desigualdades sociales. Un estudio comparativo entre Colombia y México. *Revista del CESLA*, núm. 17, 2014, pp. 307-331. Varsovia, Polonia: Uniwersytet Warszawski.

De León, O. (2012). Difusión del desarrollo territorial en América Latina. Alcances y limitaciones, con una referencia al caso de México. En Vidal, G. & J. Déniz, (Dirs.), *Actores del desarrollo y políticas públicas* (p.p. 175-200). Madrid: FCE.

Enríquez, A. (2008). Desarrollo local: hacia nuevas rutas de desarrollo. En Abardía, A. & M. Federico (Coords.). *Desarrollo regional*. Reflexiones para la gestión de los territorios. México: MC editores.

Enríquez, I. (2008). *La transformación de las concepciones sobre el proceso de desarrollo en las políticas públicas mexicanas*. Edición electrónica gratuita. Texto completo en <http://www.eumed.net/libros/2008c/453/>

Escobar, A. (2007). *La invención del Tercer Mundo, construcción y deconstrucción del desarrollo*. Caracas, Venezuela: Fundación editorial el perro y la rana.

Esparcia, J., Escribano, J. & Serrano, J.J. Serrano (2016). Una aproximación al enfoque del capital social y a su contribución al estudio de los procesos de desarrollo local. *Investigaciones Regionales — Journal of Regional Research*, 34, p.p. 49-71.

Flores, N. & Rodríguez, R. (2011). Crecimiento económico y desarrollo humano. *Observatorio Laboral Revista Venezolana*, vol. 4, núm. 7, enero-junio, 2011, pp. 55-70 Universidad de Carabobo. Valencia, Venezuela.

Friedmann, J. & Weaver, C. (1979). *Territory and Function*. London: Edward Arnold.

García, J. (2006). *Construcción de desarrollo económico local y regional en México en pleno siglo XXI: Actores, estrategias y nuevas modalidades de intervención*.

García, F. (2010). La planeación del desarrollo regional en México (1900-2006). *Investigaciones Geográficas (Mx)*, núm. 71, abril, 2010, pp. 102-121. México, Distrito Federal: Instituto de Geografía.

GEM, Gobierno del Estado de México (2012). *Programa de Desarrollo Región X Tejupilco, 2012-2017*. Edición del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM). CE: 203/01/21/12. Disponible en: [www.edomexico.gob.mx](http://www.edomexico.gob.mx) (Consultado el 01 de agosto de 2016).

GEM (2017). *Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023*. Gobierno del Estado de México. Recuperado de <http://edomex.gob.mx>. 15 de diciembre de 2019.

GEM (2018). *Planes Municipales de Desarrollo Urbano*. Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano. Gobierno del Estado de México. Recuperado de <http://seduym.edomex.gob.mx>. 16 de diciembre de 2019.

González, R. (2012). La identidad local en las visiones de desarrollo. *Revista de Geografía Espacios*. Vol. 2, No 4, p.p. 49-69.

Gudynas, E. (2012). Debates sobre el desarrollo y sus alternativas en América Latina: una breve guía heterodoxa. En *Más allá del Desarrollo*. Grupo Permanente de Trabajo sobre alternativas al Desarrollo. Quito, Ecuador: Ediciones Abya Yala.

Gutiérrez, A. (2014). Incidencia de la participación en las políticas de regeneración urbana en Cataluña: actores, ciudadanía y desigual poder local. *Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Vol. XVIII, núm. 493 (09), 1 de noviembre de 2014.

Harvey, D. (2009). *Organizing for the Anti-Capitalist Transition*. Draws heavily on his forthcoming [April 2010] book, *The Enigma of Capital*.

Henao, H. & Vilegas, L. (1997). *Estudios de localidades*. Santafé de Bogotá: ICFES (Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior).

Hildebrand, S., (1999). La política territorial y desarrollo regional en Europa: una visión comparada. *Revista Ciudad y Territorio*. XXX-122. España.

IGCEM (2017a). *Estadística Municipal Básica, Amatepec, Edición 2017*. Toluca, México: Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México. Recuperado de <http://igecem.edomex.gob.mx>. 20 de diciembre de 2019.

IGCEM (2017b). *Estadística Municipal Básica, Luvianos, Edición 2017*. Toluca, México: Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México. Recuperado de <http://igecem.edomex.gob.mx>. 20 de diciembre de 2019.

IGCEM (2017c). *Estadística Municipal Básica, Tejupilco, Edición 2017*. Toluca, México: Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México. Recuperado de <http://igecem.edomex.gob.mx>. 23 de diciembre de 2019.

IGCEM (2017d). *Estadística Municipal Básica, Tlatlaya, Edición 2017*. Toluca, México: Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México. Recuperado de <http://igecem.edomex.gob.mx>. 23 de diciembre de 2019.

IGCEM (2017e). *Información Socioeconómica Básica Regional del Estado de México*,

*Edición 2017*. Toluca, México: Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México. Recuperado de <http://igecem.edomex.gob.mx>. 26 de diciembre de 2019.

IGCEM (2018a). *Agenda Estadística Básica del Estado de México, Edición 2018*. Toluca, México: Gobierno del Estado de México, Secretaría de Finanzas. Recuperado de <http://igecem.edomex.gob.mx>. 27 de diciembre de 2019.

IGCEM (2018b). *Mapa con la distribución de las Regiones basado en la División Política del Estado de México aprobado en la Sesión Ordinaria de la Comisión de Límites del Estado de México, marzo 2018*. Toluca, México: Periódico Oficial "Gaceta de Gobierno" de fecha 7 de septiembre del 2018, Asamblea General del COPLADEM. Recuperado de <http://atlasibernetico.edomex.gob.mx>. 28 de diciembre de 2019.

INEGI (2015). *Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (MCS-ENIGH) 2010, 2012 y 2014*. Julio de 2015. Recuperado de <http://www.inegi.org.mx>. 29 de diciembre de 2019.

INEGI (2016a). *Panorama Sociodemográfico del Estado de México 2015; Encuesta Intercensal 2015*. Recuperado de <http://www.inegi.org.mx>. 30 de diciembre de 2019.

INEGI (2016b). *Índice de marginación por municipio Estado de México 2015*. México: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Recuperado de <http://www.inegi.org.mx>. 31 de diciembre de 2019.

IPC (2004). *Enciclopedia de Paz y Conflictos*. Granada, España: Instituto de Paz y Conflictos, Universidad de Granada.

Iracheta, A. (2010). Planificación Regional en México. En Coraggio, José L., Sabaté F.A. y Colman, O. (eds.) (2010). *La cuestión regional en América Latina*. 2ª. ed., México: El Colegio Mexiquense A.C./UNAM.

Janetti, M. (1988). El desarrollo regional en México. Evaluación reciente de la política. *Revista Comercio Exterior*, vol. 38, núm. 9, septiembre, México.

Klein, J. (2005). Iniciativa local y desarrollo: Respuesta social a la globalización Neoliberal. *Eure*, XXXI (094), pp. 25-39, Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.

Lahera, E. (2002). *Introducción a las políticas públicas*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.

Lahera, E. (2003). *Políticas y políticas públicas*. Seminario CEPAL/FLACSO, México.

Lahera, E. (2004). Un Enfoque de políticas públicas. *Economía UNAM*. No. 002, noviembre.

Lewis, A. (1958). *Teoría del desarrollo económico*. México: FCE.

Lewis, O. (1961). *La cultura de pobreza, cinco familias*. México: FCE.

Lewis, O (1964). *La vida*. México: Editorial Joaquín, Mortiz.

Lizcano, F. (2017). *Estado de México: una regionalización con raíces históricas*. Toluca, México: GEM, IAPEM y UAEMex.

Luna, M. (2004). “Modelos integrales de desarrollo y superación de la pobreza”. *En Páramo del Campo y la Ciudad*, año 2, núm. 6, diciembre, Desarrollo Local. Alternativa para las regiones, Gobierno del Estado de México, Secretaría de Desarrollo Social del Estado de México, Centro de Estudios sobre Marginación y Pobreza del Estado de México, Órgano de Difusión y Vinculación del Centro de Estudios sobre la Marginación y la Pobreza del Estado de México.

Madrigal, L. & Rozga, E. (2014). *Una propuesta del método de análisis del desarrollo económico local: el caso de algunos territorios locales del Estado de México*. Toluca, México: Centro de Investigación en Estudios Avanzados en Planeación Territorial, Facultad de Planeación Urbana y Regional, UAEMex.

Max-Neef, M. (1993). *Desarrollo a escala humana*. Barcelona, España: Icaria Editorial.

Moncayo E. (2002). *Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización*. Serie Gestión Pública, núm. 27. Santiago de Chile: ILPES.

OCDE (2002). *Mejores Prácticas de Desarrollo Local*. México: Librería El Correo de la UNESCO, S.A.

Olivares, H.; García, R.; Jauregui, R.; Revilla, F. & El Zauahre, M. (2008). Desarrollo endógeno. Instrumento para fortalecer el capital social. *Multiciencias*, vol. 8, p.p. 112-117.

Orduna, M. (2012). *Indentity and identities: Potentialities for social and territorial cohesion*. Diputació de Barcelona (URB-AL III Programme Orientation and Coordination Office).

Pimienta, A. (2007). Configuración de la identidad local en la diversidad cultural: El caso de Caucasia. *Revista Palobra, Palabra que obra*. No. 8. Agosto. Colombia.

PNUD (1990). *Primer Informe sobre desarrollo humano*. Madrid: Ediciones Mundi Prensa.

Pecqueur, B. (1989). *Le développement économique local*. Paris: Syros.

PNUD (1996). *Informe sobre desarrollo humano*. Madrid: Ediciones Mundi Prensa.

Pons, D. (2000). *Reflexiones acerca del concepto de política pública*. Cuba: Centro de Estudios de Economía y Planificación. MEP.

Ramírez, B. (2003). *Modernidad, posmodernidad, globalización y territorio. Un recorrido por los campos y las teorías*. México: UAM-X.

Ranis, G. & Stewart F. (2002). Crecimiento Económico y Desarrollo humano en América Latina. *Revista de la CEPAL*, diciembre.

Rosenthal, G. (1996). La Evolución de las Ideas y las Políticas para el Desarrollo. *Revista de la CEPAL*, (60), pp. 7-11. Santiago de Chile.

Sánchez, A. (1998). *Las posibilidades de desarrollo económico local en México*. Jalisco, México: Universidad Autónoma de Guadalajara.

Sen, A. (1983). Los bienes y la gente. *Comercio Exterior*, 33. (12).

Stiglitz, J. (1998). *Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies and Processes*. Geneva, Switzerland: Plebisch Lecture at UNCTAD.

Stôhr, W. B. & D. R. F. (eds.). (1981). *Development from Above or Below?* J. Wiley and Sons, Chichester.

Subirats, J. (2012). Un problema de estilo. La formación de políticas públicas en España. *Cuadernos y Debates*, 38., p.p. 17-97. Madrid.

Thoenig, J. (1997). Política Pública y acción Pública. *Revista Gestión y Política Pública*. Vol. VI, núm. 1, primer semestre.

Torres, G. & Ramos, H. (2008). Gobernanza y territorios. Notas para la implementación de políticas para el desarrollo. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. UNAM. Vol.50, Num. 203, p.p. 75-95.

Torres, C. & Gómez, G. (2014). Las políticas públicas y su papel en la gestión del desarrollo local. *Revista Caribeña de Ciencias Sociales*. Abril 2014. Disponible en <http://caribeña.eumed.net/politicas-publicas-desarrollo/>.

Unikel, L. (1976). Ensayo sobre políticas de desarrollo regional en México. *Revista Interamericana de Planificación*, Vol. X, número 37, mayo, México: Sociedad Interamericana de Planificación.

Valenzuela, D. (2003). *Desarrollo Local, ¿Un nuevo paradigma?* Colectivo de Autores, Territorio Local y Desarrollo. Experiencias en Chile y Uruguay. Colección de Estudios Sociales. Uruguay: Ediciones SUR.

Válcarcel, M. (2006). *Génesis y evolución del concepto de desarrollo*. Documento de Investigación, Departamento de Ciencias Sociales. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

Vargas, J.A. (2011). *El desarrollo local en el contexto de la globalización*. Buenos Aires: Lumen.

Vázquez-Barquero, A. (1988). *Desarrollo local, una estrategia de creación de empleo*. Madrid: Ediciones Pirámide.

Vázquez-Barquero, A. (1999). *Desarrollo, redes e innovación*. Madrid: Ediciones Pirámide.

Vázquez-Barquero, A. (2002). *Endogenous development*. Londres: Routledge.

Vázquez-Barquero, A. (2007). *Sobre la diversidad de las interpretaciones y la complejidad del concepto de desarrollo endógeno*. En García, E. (Editor) (2007). *Perspectivas teóricas en Desarrollo Local*. Madrid, España: Editorial Netbiblo.

Vázquez-Barquero, A. (2008). *Desarrollo local: diversidad y complejidad de las estrategias y políticas de desarrollo*. Prismas 22.

Verhagen, K. (1987). *L'auto-développement? Un défi posé aux ONGs*. Belgique: Editeur L'Harmattan.

Williamson, J. (1990). *Policy reform in Latin America in the 1980s, Structural Adjustment; Retrospect, and Prospect*. Washington, D.C.: American University.